

# **Проблеми по прилагането на Закона за достъп до обществена информация**

**Стенограма  
от работната среща дискусия**

**17.02.2001  
София**



Фондация Програма Достъп до информация



**ФОНДАЦИЯ  
ОТВОРЕНО  
ОБЩЕСТВО  
СОФИЯ**

Законът за достъп до обществена информация бе приет на 22.06.2000 г. (обн. ДВ бр.55 от 07.07.2000 г.). Този нов за българското законодателство закон уреди правото на гражданите на достъп до информация от държавните органи.

Още по-важно обаче е как ще се прилагат и тълкуват нормите на закона в процеса на търсене и предоставяне на информацията, създавана и съхранявана от органите на власт и техните администрации. На 17 февруари 2001 година екипът на Програма Достъп до информация организира и проведе работна среща дискусия с участието на юристи – експерти, преподаватели, съдии, адвокати. Целта на срещата беше да се очертаят основните проблеми, които ЗДОИ поставя и ще постави в практиката, да се посочат възможните решения, както и да се обмислят възможните стратегии за защита на правото на достъп до информация пред съда.

Работната среща беше осъществена в рамките на проект „Практики по прилагането на закона за достъп до обществена информация“, със съдействието на Фондация Отворено общество – София. Представяме на вашето внимание пълната стенограма от проведената работна среща дискусия.

Проблеми по прилагането на Закона за достъп до обществена информация

© Програма Достъп до информация, 2001

© Николай Пекарев, художник, 2001

Всички права запазени. Не е разрешено публикуването на части от книгата под каквато и да е форма – електронна, механична, фотокопирна или по друг начин – без писменото разрешение на издателя.

ISBN 954 - 9953 - 12 - 2

## Съдържание

Списък на участниците .....	5
Откриване на срещата – Гергана Жулева .....	7
Задължени по закона субекти – представя <i>Емилия Панайотова</i> .....	10
Дискусия .....	16
Система и обхват на ограниченията на достъпа до информация – представят <i>Фани Давидова, Димитър Тотев</i> .....	29
Дискусия .....	38
Практически въпроси към процедурата по предоставяне на достъпа – представя <i>Константин Паликарски</i> .....	47
Дискусия .....	54
Проблеми на съдебното обжалване – представя <i>Александър Каишъмов</i> .....	80
Дискусия .....	86
Законопроекти свързани с ограниченията на правото на достъп до информация – заключителна дискусия ....	94

## Списък на участниците

**Александър Еленков** – съдия, Върховен административен съд

**Александър Кашъмов** – адвокат, Програма Достъп до информация (ПДИ)

**Антоанела Павлова** – юрист, АВА СЕЕЛІ – София

**Васил Чобанов** – юрист, журналист в Радио Свободна Европа

**Гергана Жулева** – доктор по философия, изпълнителен директор на ПДИ

**Джим Корсилия** – представител на АВА СЕЕЛІ – София

**Диана Гърбатова** – съдия, Софийски градски съд

**Димитър Тотев** – адвокат, председател на УС на ПДИ

**Евгения Попова** – координатор на проект „Студенти на стаж към Народното събрание“

**Екатерина Трендафилова** – доктор на правните науки, доцент в СУ „Св. Климент Охридски“

**Емилия Панайотова** – доктор по право, главен асистент в СУ „Св. Климент Охридски“

**Ирена Ангелова** – юрист, Национална служба „Сигурност“

**Константин Паликарски** – юрист, изпълнителен директор на Парламентарен център по Европейско право

**Любомир Николов** – доктор по право, адвокат в адвокатска кантора „Гунев“

**Маринка Чернева** – съдия, Софийски градски съд

**Мария Козарева - Славова** – доктор по право, преподавател в СУ „Св. Климент Охридски“

**Миролюба Тотева** – студент по право, участник в проект „Студенти на стаж към Народното събрание“

**Момяна Гунева** – доктор по право, адвокат в адвокатска кантора „Гунев“

**Фани Давидова** – юрист, ПДИ

**Павлин Куюджиев** – студент по право, участник в проект

„Студенти на стаж към Народното събрание“

**Румен Георгиев** – изпълняващ длъжността директор на  
Национална следствена служба

**Светла Данова** – съдия, Софийски градски съд

**Татяна Русева** – студент по право, участник в проект

„Студенти на стаж към Народното събрание“

**Татяна Бъчварова** – студент по право, участник в проект

„Студенти на стаж към Народното събрание“

**Цанка Цанкова** – доктор на правните науки, професор в  
СУ „Св. Кл. Охридски“

## Откриване на срещата – Гергана Жулева

**ГЕРГАНА ЖУЛЕВА:** Откривам нашата дискусия „Проблеми по прилагането на Закона за достъп до обществена информация“.

Идеята за тази дискусия възникна през лятото на 2000 година, когато беше приет Законът за достъп до обществена информация (ЗДОИ) сред групата юристи и екипа на Програма Достъп до информация, участвали активно в дискусиите по ЗДОИ преди неговото приемане. Знаете, че обществената дискусия, съпътствала приемането на закона, продължи почти две години. Програма Достъп до информация беше водещата организация в тази обществена дискусия по няколко причини. Първо, поради характера и целите на нашата дейност. Второ, поради това, че през 1998 г. работна група юристи на ПДИ изработи и разпространи „Концепция за законодателно уреждане на достъпа до информация в България“. Трето, ПДИ използва всички свои форуми, за да представи законопроекта на правителството и да обобщи мненията на различни обществени групи – юристи, журналисти, представители на администрацията. Четвърто, резултатите от общественото обсъждане бяха формулирани като конкретни текстове за промяна на текстовете на законопроекта и разпространени сред народните представители.

След като ЗДОИ се прие, в екипа на Програма достъп до информация възникна идеята да направим поредица дискусии по прилагането му. Целта на тези дискусии е първо, на основата на практиката по прилагането на закона да се формулират проблеми които възникват, второ да се разшири кръгът юристи участващи в тези дискусии – адвокати, съдии. За нас беше интересно дали някои от предварително мислените противоречия действително ще бъдат противоречия и при прилагането на закона. Трето, смятаме че с резултатите от тези дискусии трябва да бъдат запознати по-широк кръг обществени групи. В края на краищата нормите на един закон действат тогава, когато те се познават и приемат от всички участници в процеса. Гражданите и юридическите лица са тези,

които търсят правото си по този закон. Задължените по закона публични институции ще са тези, които предоставят информация. Така че резултатите от дискусиите на юристите ще имат значение и за търсещите и предлагащите информация.

Всички знаете, че от 1997 г. ПДИ събира, консултира и систематизира случаи на отказ от информация чрез координаторска мрежа в цялата страна. Нашите координатори са действащи журналисти. Те имаха и имат за задача всеки месец да ни изпращат случаи на отказ на информация, които са се случили на тях, на техни колеги и граждани. За периода от 1997 г. до приемането на закона във фондацията са постъпили за правен съвет и консултации около 800 случая. Те са систематизирани в електронна база данни.

Един от най-интересните индикатори за състоянието са мотивите за отказ в случаите, когато се отказва информация от страна на публичните институции. Именно тези мотиви за отказ характеризират средата, в която хората упражняват своето право на информация. Най-много бяха случаите, когато администрацията не мотивираше своя отказ на информация. На второ място бяха случаите, в които служителят преценява, че няма да предостави информация. На трето място са случаите, в които служителят отказва информация, позовавайки се на писмена или устна заповед на своя пряк началник или ръководител на институцията. На четвърто място сред мотивите за отказ на информация бяха тези, в които администрацията се позоваваше на това, че информацията не е налична. Тези случаи говореха за това, че гражданите не са търсили информацията там, където трябва, или пък че информацията е неподредена в самата институция.

Какво стана след приемането на закона? При нас продължиха да постъпват случаи на отказ на информация. От август до края на 2000 г. са постъпили 89 случая. От тях 49 могат да бъдат разглеждани като случаи, в които е нарушено правото на достъп по ЗДОИ. Останалите са свързани с нарушаване на правото на информация или на правото на изразяване. Тези 49 случая са такива, при които би могла да бъде стартирана процедурата по

ЗДОИ, но само в седем от тях бяха подадени писмени заявления. Това не означава, че при нас са постъпили всички случаи, в които са подадени заявления. От това, което е постъпило при нас може да се направи извода, че процесът на прилагане на ЗДОИ е в ход. Процедурата по закона се използва най-вече от неправителствени организации и граждани. Ние сме предприели някои стъпки за събиране на по-пълна информация за подадени заявления. Обърнали сме се към неправителствени организации да ни предоставят заявленията за информация, които подават. Освен това сме изпратили писма до държавните органи и органите на местно самоуправление с въпроси за изпълнението на активните задължения по закона включително и за подадените заявления. Смятаме да наблюдаваме непрекъснато процеса на прилагане на ЗДОИ.

Позволете ми да открия дискусиата на днешната среща като дам думата на юристите. Всички поканени имат някакъв опит свързан с правото на достъп до информация. Част от тях изработваха концепцията за законодателно уреждане на правото на информация, други предоставят адвокатски услуги при нарушаване на това право, трети представят съда, който ще осъществява контрола при нарушение на правата.

За мен лично един основен проблем на закона е, че в него не е ясно формулирана целта. Формулировката на целта на този тип законодателство показва, че законодателят ясно осъзнава, че създава правила на прозрачност на управлението и възможност за гражданите за информирано участие чрез достъп до информация, която публичните институции съхраняват. Целта на закона обикновено е свързана с основните ценности, които се приемат във взаимоотношенията между гражданите и институциите в обществото. Ние сме в ситуацията при прилагането на нормите на закона да утвърждаваме ценностите на демократичното общество.

Откривам днешната дискусия и давам думата на Емилия Панайотова.

## Дискутирана тема: Задължени по закона субекти – представя д-р Емилия Панайотова

**ЕМИЛИЯ ПАНАЙОТОВА:** Бих искала да поставя няколко въпроса във връзка с обявената тема „Задължени субекти по Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ)“.

Първият от тези въпроси е: към кой вид задължени субекти по ЗДОИ се отнасят търговските дружества с общинско имущество и общинските предприятия? Кой от видовете информация по ЗДОИ държат държавните органи и органите на местно самоуправление, когато представляват държавата, респективно общината в гражданския обмен? Защо това всъщност представлява проблем?

На първо място, в своята практика Върховният административен съд взема доста противоречиви становища, когато разисква въпросите за представителството и за актовете, които се издават от органите, които представляват търговските дружества, или осъществяват управителни правомощия по отношение на общинските предприятия. И на второ място, позовавам се на практиката на казусите, с които разполага Програма Достъп до информация.

Ще започна с обсъждането на същността на общинското предприятие и оттук съответно ще се опитам да дам отговор на въпроса, каква информация и от кого може да се иска по отношение на общински предприятия? Правната уредба на общинските предприятия е в Закона за общинската собственост чл. 51 и следващите. Член 52 изрично посочва, че общинските предприятия са специализирани звена на общината. Те не разполагат със свое собствено имущество. Общината предоставя имущество на съответното предприятие, чрез което то осъществява стопанска дейност, но самото предприятие не е юридическо лице.

На второ място, законът изрично подчертава липсата на публичен характер на органите на това предприятие или дейността, която то осъществява. Органът, който осъществява управителни

функции по отношение на едно общинско предприятие, е общинският съвет. Въпросът е: в какво качество общинският съвет осъществява функцията си по управление – в качеството на административен орган или в качеството на субект по граждански правоотношения.

На базата на изтъкнатите вече характеристики на общинското предприятие може да се направи заключението, че то не попада сред кръга субекти по чл. 3, ал. 2, тъй като не е юридическо лице. Остава да се помисли дали и каква информация може да се иска от общинския съвет във връзка с дейността на това предприятие, т.е. какъв характер имат актовете, които общинският съвет ще издава или издава във връзка с управителната си функция. Струва ми се, че тези актове имат характер на административни актове. От тази гледна точка те изцяло попадат в определението на закона за официална информация в чл. 10 от ЗДОИ. Всички актове във връзка с осъществяване на дейност на общинското предприятие, които са издадени от общинския съвет, имат характер на такава официална информация и който и да е субект, гражданин или юридическо лице, би могъл да иска информацията относно тези актове.

Вторият начин, по който общината може да участва в гражданския оборот са търговските дружества: еднолични дружества с ограничена отговорност или акционерни дружества. За разлика от общинските предприятия тези дружества са юридически лица, които са различни от общината. В кои случаи органът, който представлява едноличния собственик на капитала – общинският съвет, издава актове, които попадат в хипотезата на официална информация по чл. 10, и в кои случаи имаме информация, която се дължи от субект по чл. 3, ал. 2?

Върховният административен съд е доста противоречив, когато разисква този проблем. В една част от своите решения той е изразил разбирането, че общинският съвет като представител на едноличния собственик на капитала, когато създава,

преобразува или закрива търговски дружества с общинско имущество, издава актове, които нямат характер на административни актове, т.е. дейността не е административна, т.е. тя не може да се разглежда като официална информация по чл. 10. Струва ми се, че подобно становище е необосновано. Кои са аргументите ми за това разбиране?

На първо място моментът, в който възниква търговското дружество с общинско имущество. То възниква от момента, в който е извършена регистрацията в съда. До този момент всички актове, които общинският съвет е издал, са издадени от него в качеството му на изпълнително-разпоредителен орган, който осъществява властнически правомощия, осъществява административна дейност. Ето защо до този момент цялата информация, която касае съответното дружество и която се съдържа в актове на общинския съвет, би трябвало да се третира като информация по чл. 10. След като вече дружеството е създадено, извършена е регистрацията, информацията, която е свързана с неговата дейност, би могла да се третира като информация за субект, отговарящ на условията, предвидени в чл. 3, ал. 2 от ЗДОИ.

Друг въпрос, който повдигат редица постъпили в ПДИ случаи, е свързан с хипотези на делегиране и заместване на задължени субекти по чл. 3 и по-специално интересен е следният въпрос. Може ли получени чрез делегиране правомощия от един орган да бъдат упражнени от заместник на този орган през време на отсъствието му?

Принцип при делегирането е, че е достатъчно законът да го позволява изрично. Останалите условия при извършване на делегирането се определят, ако не е установено нещо друго в закона, от делегиращия орган. Той определя конкретния орган, обема на компетентността, може да постави допълнителни условия за упражняване на правомощието и само, ако делегиращият орган изрично е определил органа, на когото да се делегира и е дал изрична възможност на получаващия правомощието орган за това,

пределегирането е възможно. Тоест делегирането е лично и във всеки момент отчита фактора личност, за да бъде извършено по отношение на определен субект. Ето защо считам, че заместникът не получава *ex lege* делегираните правомощия и той не би могъл да ги осъществява.

Следваща тема, която има важно значение е възможността за изпращане на уведомление за факта, че информацията не се намира у органа, т.е. не е налична. Важността на този въпрос е с оглед на факта, че се предпоставят големи възможности за ограничаване на конституционно гарантираното и прокламирано право на достъп до информация с разпоредбата на чл. 33 от ЗДОИ. Последната дава възможност на органите по чл. 3, ал. 1 на практика да ограничават конституционното право на достъп до информация, позовавайки се на факта, че не разполагат с исканата информация. Уведомлението, което те изпращат в тези случаи, като отказ за достъп до обществена информация ли да го третираме или като произнасяне по допустимостта на направеното искане? Органите по чл. 3, ал. 1 са длъжни да предоставят информация след преценка дали информацията е в кръга на тяхната компетентност и второ, дали информацията е налична. След изясняването те могат по същество да се произнесат по направеното заявление за достъп до информация. Това произнасяне става с два възможни акта: или с решение за достъп до информация, или с решение за отказ. Ако приемем, че уведомлението е произнасяне по допустимостта на заявлението, тогава въпросът е как съответният заявител би защитил своето право на достъп до информация. В закона няма санкция на органа за това, че той не предоставя информация, позовавайки се на факта, че не разполага с нея.

А възможно ли е органът да не разполага с информация, която е създадена от него?

Ако уведомлението е свързано с допустимостта на заявлението, се оказва, че то не погасява процесуалното право на заявление, т.е. на искане, с което разполагат физическите и

юридическите лица за достъп до обществена информация, т.е. и след въпросното уведомление те могат да отправят нови заявления със същия предмет. Но това достатъчна гаранция ли е, за да твърдим, че правото на достъп до обществена информация по Конституцията е реално гарантирано от ЗДОИ? Оставям въпроса открит. Според мен тази разпоредба в чл. 33 в значителна степен ограничава възможността за достъп до обществена информация.

Бих искала да споделя и един друг интересен казус, който обосновава твърдението, че се ограничава възможността за реализиране на правото на достъп. Имам предвид чл. 15, ал. 1 от закона. Чл. 15, ал. 1 регламентира задължението на ръководителите на административни структури, които всъщност са един или друг вид държавни органи, да реализират активен достъп до информация. Тоест те са задължени да публикуват определена актуална информация. Въпросът е: ако някакво лице би искало да получи такава информация по чл. 15, ал. 1, тъй като органът все още не я е предоставил, т.е. не е изпълнил това си задължение, как то може да реализира това си право при положение, че изпълнението на задължението по чл. 15 не е скрепено нито с някакъв срок, с оглед на който да се извършва това публикуване, нито с някаква санкция при неизпълнение на въпросното задължение. Едва ли не това е въпрос по усмотрение на ръководителите на административни структури да публикуват или да не публикуват такава информация.

На следващо място стои въпросът с предоставяне на достъп до актове, които са подготвителни и са от рода на мнения, предложения, становища във връзка с издаването на един или друг правен акт от органи по член 3, ал. 1. Дали и кога тези допълнителни или подготвителни актове ще се третираат като служебна информация и кога те ще се третираат като официална? Отговорът на този въпрос е важен с оглед разпоредбата на чл. 13, ал. 2, която дава оперативна самостоятелност на органа при вземане на решение за предоставяне на служебна информация. За разлика от

официалната информация, служебната може и да не бъде предоставена по преценка на органа.

Бих искала да дам следния пример. Дадено е становище от дисциплинарния съвет преди да бъде наложено дисциплинарно наказание на съответен държавен служител от органа по назначаването. Въпросът е това становище официална или служебна информация е. Става дума за становище, което е уредено в чл. 96 и следващите от Закона за държавния служител. На първо място ми се струва, че трябва да се изясни характерът на допълнителните актове по произнасяне. Без съмнение те представляват актове, чрез които се реализира процесуална компетентност на съответните органи. Ако въпросните актове са елементи от фактическия състав за издаване на основния акт или на акта от водещия производството орган, на мен се струва, че във всички случаи тези актове би трябвало да се разглеждат като официална информация по чл. 10, без оглед на това дали водещият процеса орган е задължен да вземе под внимание съдържашото се в тях волеизявление или не. Само когато въпросните актове не са елемент от фактическия състав за издаване на този окончателен или основен акт, те могат да се разглеждат като служебна информация по чл. 11. В този случай достъпът до тях може да бъде отказан на основание чл. 13, ал. 2, т.е. те могат да бъдат третирани като актове по чл. 13, ал.2, т. 1.

## Дискусия

**ФАНИ ДАВИДОВА:** Как да разпознаем публичноправните субекти, т.е. какви са признаците на този вид задължени по закона субекти? Първият въпрос, който си задават търсещите информация, е: до кого да отправят искането си и евентуално чий отказ да обжалват? В конкретните случаи, които получаваме, виждаме, че администрацията също не е много наясно кой точно е задължен да предостави тази информация. Мисля, че действително това е един от основните въпроси, който си струва да се дискутира.

Ще дам пример със здравноосигурителните каси. Те определено не са нито държавен орган, нито орган на изпълнителната власт и не можем изобщо да говорим за физически и юридически лица, финансирани от бюджета, но въпреки това те са структури, които оперират с обществени пари. Отделно от това изпълняват обществени функции, възложени им със закон. Част от районните здравноосигурителни каси в страната смятат, че те не са задължени субекти по този закон. Друга част смятат, че са задължени субекти по този закон.

**ЕМИЛИЯ ПАНАЙОТОВА:** Здравноосигурителната каса е създадена преди всичко с оглед осъществяване или задоволяване на публичен обществен интерес, удовлетворяване на този обществен публичен интерес чрез властнически правомощия. Това са двата основни признака, на които отговаря един публичноправен субект. Те трябва да са дадени кумулативно. За мен, без съмнение, тя притежава тези признаци и спада към тази категория субекти по ЗДОИ.

**АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ:** Обосноваването на едно лице като публичноправен субект би могло да се защити само с жалба. Винаги, когато дейността на един правен субект е насочена към публичен интерес, той несъмнено е публичноправен субект. Въпросът би се усложнил от това дали неговата дейност е

регламентирана с норми на публичното право. Не мога да ви цитирам случай, при който би могло да се допусне правен субект, ангажиран с дейност в обществен интерес, да не бъде информиращ. Ако се задълбаем в нормативната уредба на Здравноосигурителната каса, можем да намерим достатъчно аргументи, които да обосноват такъв извод.

**ЦАНКА ЦАНКОВА:** Ние говорим за здравноосигурителните каси. Подобен е и проблемът с доброволноосигурителните фондове. Ясно е, че те са юридически лица, но могат ли да бъдат третираны като публичноправни субекти?

**МАРИЯ СЛАВОВА:** Не бива да забравяме, че самият закон казва: публичноправни субекти освен онези по предходните алинеи. Всъщност примерният списък на задължените субекти има предвид все публичноправни субекти. Те всички са публичноправни субекти. В тези публичноправни субекти искаме да отграничим онова, което законът ни определя, да видим спорните моменти, водени от идеята да разширим кръга с цел да защитим обществения интерес, а чрез него и специфичните интереси.

Не съм съгласна с някои от квалификациите, но те са примерни и това няма значение. Мисля си, че няма да направим добре, ако хиперболизираме изискването за властническо правомощие при публичноправните субекти. Господин Еленков каза: уредени в публичното право. В Закона за юридическите лица с нестопанска цел се прави опит да се разграничи понятието обществен интерес и частен интерес. Казвам „прави опит“, защото регистърът го няма. Той не е започнал да действа. Убедена съм, че там ще има огромни трудности. Частният интерес във всички случаи ще бъде третиран от заявителите като обществен. Представям си органите пред какво затруднение ще бъдат изправени, за да кажат всъщност какво му е неговото частно поведение. Поради това, че се очаква нова уредба за данъчното облагане, което ще създаде вероятно известна привилегия, според

мен, този въпрос в крайна сметка ще опре и до достъп до обществена информация.

Склонна съм да приема, че публичноправните субекти от третия сектор, неправителствените организации, би следвало без оглед на властническото правомощие да бъдат разглеждани като задължени поради простата причина, че участват в управлението тогава, когато – и това е много широко застъпено в либералните форми на управление – те получат такава санкция от държавата, не просто защото са уредени от публичноправно регулиране.

Ще дам пример с Асоциацията на американските юристи. Асоциацията на американските юристи урежда статуса на студентите по право в САЩ. Това е неправителствена организация, върши нещо, с което напоследък се занимаваме изцяло на държавно равнище. Очакваме от министерството, от Министерския съвет да ни даде отговор на този въпрос, който в други държави е предоставен на третия сектор. Властническите правомощия могат да бъдат получени в резултат на някаква делегация или в резултат на друга процедура, но не би следвало да изключваме организациите от третия сектор. Склонна съм да мисля дори и онези, които могат да бъдат евентуално класирани като такива в частен интерес. Според мен не би следвало да изключваме тяхното участие в понятието задължени субекти. Склонна съм да приема кумулативното изискване, че те ще вършат дейност в обществен интерес и че трябва да имат властническо правомощие. Интересът във всички случаи е доминиращ.

**ЦАНКА ЦАНКОВА:** Искам веднага да свържа този въпрос с възможностите да се откаже достъп до информация поради това, че се засягат интереси на трето лице и се изисква изрично неговото съгласие. Като погледнем в допълнителните разпоредби на закона какво означава лична информация, ние ще открием, че може би няма случай, в който тази информация да не засяга трето лице или личността на трети лица. И при здравноосигурителните

каси много ясно се очертават нещата. Същото е и при доброволноосигурителните фондове. Дори при други публично-правни субекти, където смятаме, че нещата са безспорни, положението е подобно. Винаги ще се опре до някакви данни. Казва се, че лична информация са всякакви данни, включително и такива данни, отнасящи се до икономическа, културна и обществена идентичност. Това е твърде широка формулировка. Това не е упрек към закона, защото трябва да защитаваме личността във всичките ѝ проявления. Сблъскват се две сфери. Трудно е да се намери границата. В този случай как ще се постъпи? Информацията следва да бъде предоставена по начин, който не засяга третото лице. Иначе ще трябва във всички случаи да искаме неговото писмено съгласие. Изправени пред това положение, всъщност няма да получим отказ на информация. Дали ще кажем, че това е във връзка със срока за уведомяването, дали ще кажем, че е отказ на достъп до обществена информация или че изобщо не е допустимо, струва ми се, че в крайна сметка единственият изход ще бъде обжалване.

Ако става дума за недопустимост, тогава не може да използваме онези средства, които предвижда ЗДОИ за обжалване. Ние ще отрежем дефинитивно възможността на заинтересуваните субекти. И в този случай следва да допуснем обжалване, но на друго основание.

**КОНСТАНТИН ПАЛИКАРСКИ:** Вместо да се опитваме да определяме кои субекти са публичноправни, като им даваме някакви качества, които според нас те общо притежават, бихме могли да тръгнем по обратния път. Определяйки кои субекти не са публичноправни, т.е. кои субекти са частноправни субекти, да кажем, че всички останали са публичноправни поради липса на възможност да бъдат някакви други. Оттук нататък е сравнително лесно да определим кои са частноправните субекти. Това са субектите, които са възникнали по пътищата, определени от

гражданското и търговското право, в едни правоотношения на равнопоставеност между страните, на доброволност на правоотношенията. Най-грубо казано изброяването ще включва търговските дружества, гражданските дружества по Закона за защита на договорите (ЗЗД), макар те да нямат качествата на юридическо лице, но данъчното право им придава някакво качество и неправителствените организации, сдруженията и фондациите. Оттук нататък всичко останало по дефиниция следва да бъде публично право. По този начин едновременно решаваме проблема с разширяването на кръга, за който се изказаха тези, които говориха преди мен, т.е. разширяваме приложимото поле на закона до възможната степен. От друга страна въпросът за неправителствените организации и достъпът до информация се урежда доста детайлно в специалния закон за организациите с нестопанска цел. Там се предвижда, че организациите с обществен интерес предават в публичния и свободен за достъп регистър годишните си отчети – както програмни, така и финансови. Там нещата са уредени със специалния закон. ЗДОИ не би следвало да се прилага за достъп до информация от неправителствени организации. Регистърът най-вероятно ще започне да действа в скоро време. Проблемът се състои в това кои организации ще се самоопределят като организации в обществен интерес и след това ще се регистрират – и кои няма. Очевидно е, че поради липсата на данъчни облекчения за организациите в обществен интерес, няма да бъдат много тези, които ще поискат да се впишат в регистъра.

**МАРИЯ СЛАВОВА:** Твърдиш ли, че организациите от третия сектор не са публичноправни субекти.

**КОНСТАНТИН ПАЛИКАРСКИ:** Да, определено. Те са частноправни субекти. Нека да направим разграничението. То съществува повече в западната практика, но там се говори за „неправителствени организации“ (NGO), „квази неправителстве-

ни организации“ (QUANGO) и „правителствени неправителствени организации“ (GONGO).

Очевидно е, че в чистия си вид неправителствените организации като сдружение на граждани от една страна, и като фондация (обособено имущество) от друга, не са публичноправни субекти.

Има случаи, в които една неправителствена организация е създадена със закон или с друг акт. Типичен случай е Законът за фонд „13 века България“, който в момента се обсъжда в парламента. В този случай вероятно можем да търсим в нея качеството „публичноправен субект“. Тези организации не възникват по частноправен път. Те не възникват на основата на равнопоставени отношения, при които група лица се събират и решават да направят нещо заедно. Те възникват въз основа на държавната воля. Тук очевидно би могло да търсим качеството на публичноправен субект у тях. В противен случай – не.

**МАРИЯ СЛАВОВА:** Формалнологически би могло да се приеме, че е така. От гледна точка на прагматизма на тяхното съществуване това е начинът да се стесни държавата и те да поемат тези функции. В този смисъл не само в западното право, а вече и в нашето, се върви по път, по който се цели те да добият и известна квазивласт, ако използваме този израз. Извадим ли ги от тази категория и тръгнем да се задоволяваме само с онова, което ще публикуват в регистъра, ... боя се, че те имат възможност и да не показват информация, която фактически би интересувала обществото.

**КОНСТАНТИН ПАЛИКАРСКИ:** Дейността, която се осъществява по делегация от държавата също има публичноправен характер. В случаите, когато на една неправителствена организация е възложено със закон да упражнява властнически правомощия, тя автоматично би се превърнала в този си сектор в публичноправен субект.

**МАРИЯ СЛАВОВА:** Мисля, че е по-защитимо като позиция да изходим от разбирането, че те са публичноправен субект и да отграничим онези от тях, които не са. Мисля, че такава е логиката и на Закона за юридическите лица с нестопанска цел, който им дава възможност да се самоопределят. Там въпросът как са възникнали, равнопоставеност, собственост е допълнителен и той ще се изясни с появата на данъчните разпоредби в тази сфера. Иначе ние ще се окажем в една ситуация, в която ще трябва по отрицателен път да ги определяме. Ще остане на второ или трето място въпросът за защитата при отказ на информация.

**АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ:** Няма съмнение, че определението следва да е позитивно, а не негативно. Въпросът ще бъде: задължен ли е конкретният субект да предоставя информация по ЗДОИ. Няма субекти, които да са едновременно частноправни и публичноправни. Има субекти обаче, които имат както частноправна, така и публичноправна дейност. От това че един субект е частноправен не следва че той не може да влиза в публичноправни отношения и обратно.

**КОНСТАНТИН ПАЛИКАРСКИ:** Всеки държавен орган в определен момент влиза като в публичноправни, така и в частноправни отношения. Докато в обикновения случай, освен ако нямаме закон, който да предвижда прехвърляне на държавно-властнически правомощия върху обществена организация, ще имаме в частноправните субекти единствено и само частноправни отношения, т.е. те не могат да влизат във властнически отношения като надмощна страна.

**ГЕРГАНА ЖУЛЕВА:** Според мен днешната дискуссия повтаря дискуссията, която течеше в хода на дебата по законопроекта за медиите. В края на краищата интересът и на обществеността към нестопанските организации възниква тогава, когато те имат влияние върху формиране на обществено мнение,

вземане на решение, участие. Спомням си, че тогава вносителите формулираха два проблема. Основният беше за включването на медиите като задължени субекти, доколкото те имат определено влияние върху общественото мнение.

Неправителствените организации имат своите задължения по друг закон за определени категории информация, когато са формулирали дейността си като такава в обществен интерес.

**МАРИЯ СЛАВОВА:** Всяка една неправителствена организация е потенциална страна в един административен договор. Всяка неправителствена организация може да получи държавни функции. Вън от това голяма част от тях имитират държавна дейност. Тук се пита: онези, които без да имат държавновластнически правомощия, манипулират или въздействат на обществените интереси, какво да ги правим? Да се задоволим с частния критерий? Те нямат властническо правомощие. Казах, че не оспорвам двата белега. Казвам, че в никакъв случай не бива да хиперболизираме властническите правомощия, защото ще оставим незащитен един огромен обществен интерес.

В някои случаи (лекарският съюз напр.) членството в неправителствена организация е предпоставка за упражняване на професионален труд. Тези организации следва да бъдат признати за публичноправни субекти и информацията от тях следва да е достъпна по реда на ЗДОИ. Не може да се ограничаваме само до формалните изисквания на Закона за юридическите лица с нестопанска цел (ЗЮЛНСЦ).

**ВАСИЛ ЧОБАНОВ:** Тогава ще остане само финансовият отчет.

**МАРИЯ СЛАВОВА:** Като няма данъчно облагане и финансовият отчет е изваден от него, измъкнати са онези неща, които са опасни... Вие казвате, че отчетите са подробни. Да, отчетите са подробни. Но дали там наистина се крие всичко?

**ЦАНКА ЦАНКОВА:** Информацията ще се получи чрез данъчните власти. Данъчните власти са орган, който попада в обсега на закона. Тези данни ще ги получим от държавния орган, който осъществява държавния надзор, държавния контрол. Няма нужда вече да се обръщаме към самата фондация или сдруженията с нестопанска цел и да си задаваме въпроса е ли субект или не е, дали осъществява властнически функции. По този път чрез контролиращите органи, най-общо казано, ще се получи необходимата информация. В редки случаи ще се стигне до там да отидем при самото юридическо лице с нестопанска цел и да видим от него пряко дали можем да извлечем нужната информация. Когато медиите търсят такава информация, те знаят къде да се насочат. Нямам предвид само данъчните органи. Държавата има най-различни механизми. Има надзорни и контролни съвети. Говореше се за общински предприятия, за юридически лица с общинска собственост и пр. Ние имаме толкова много специални закони, в които ще проверим дали не се дава възможност за един по-лек достъп. Струва ми се, че идеята е да не стигаме веднага до следното: всички организации с нестопанска цел са публично-правни субекти по смисъла на този закон и са длъжни да дават информация. Дори тези, които са с обществено-полесна цел – и там има уговорки кога те подлежат на данъчно регистриране и кога дават отчети и т.н. Колегите изясниха, че в този специален закон има норма, която казва, че има регистри и от регистъра ще се вземат данните.

**МАРИЯ СЛАВОВА:** Това, което каза проф. Цанкова, там работи великолепно. Ние нямаме тази развита данъчна администрация. Ние сме на светлинни години от пълната прозрачност във финансовата и данъчната сфера. Ето защо ние говорим днес как да се актуализира за нас тук и сега. Това, което каза проф. Цанкова, е самата истина. САЩ са имали огромни възможности. Там при регистрацията никога не се интересуват от предмета на

дейност. Казват: декларирайте ни средствата, ние ще ви ги контролираме, пък правете каквото искате. При нас я няма тази администрация. Това е моделът, но как да го направим? ПДИ, например, задължен субект ли е според вас?

**ГЕРГАНА ЖУЛЕВА:** Не смятам, че сме задължен субект. ПДИ смята да се регистрира като организация в обществен интерес и ще бъде задължена, ако кандидатства за обществени средства.

**КОНСТАНТИН ПАЛИКАРСКИ:** Когато се опитваме да тълкуваме закона, изпускаме целта на закона. В крайна сметка, когато тълкуваме един закон, а това се опитваме да направим в момента, действително да го тълкуваме в съгласие с целта, която макар и да не е изрично записана тук, по света е без съмнение установено и това просто не е предмет на разговор, че целта на такова законодателство е прозрачност на функционирането и оттам по-добро колективно функциониране на държавната власт. В някои случаи това законодателство се отнася само до изпълнителната власт, а в други случаи обхваща и трите власти. Когато тълкуваме закона, не бива да забравяме, че целта е прозрачност на държавата, на държавните органи, на административните структури, както е записано, и контрол върху тях от страна на обществеността, по-добре информирана общественост, а не контрол върху субекти, които не са избирани от гражданите и като правило не се разпореждат с обществени средства. Когато се разпореждат с такива, са предмет на Закона за вътрешния финансов контрол. Те ще бъдат предмет на контрол от Сметната палата, данъчни и всякакви други държавни органи, които би трябвало ефикасно да се справят с тази сфера.

**АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ:** Физически лица биха ли могли да бъдат задължени субекти? Ще ви насоча конкретно към нотариусите и извършваната от тях дейност. Предлагам на вниманието ви определението за обществена информация, която

дава чл.2. Акцентува се на дейност. Е ли дейността с публично-правен характер независимо от вида на лицето – държавен орган, неправителствена организация или физическо лице, каквото е нотариусът?

**ЛЮБОМИР НОВИКОВ:** А какво ще кажете за адвокатите?

**АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ:** Ако отговорим, че дейността на адвокатите има публично-правен характер, мисля, че и те ще попаднат тук. При всички опасения, които имам, че тяхната дейност е изключително свързана с интереси на трети лица – физически, юридически и пр. За да даде информация, той трябва да пита.

**МОМЯНА ГУНЕВА:** По какво нотариусът от тази гледна точка се различава от адвоката?

**АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ:** Нотариусът има известни задължения да води регистър.

**ЛЮБОМИР НОВИКОВ:** Адвокатът си води регистър на своите клиенти.

**АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ:** Според мен няма разлика между адвоката и нотариуса. Няма разлика между нотариуса и държавния орган тогава, когато държавният орган трябва да разкрие информация, свързана с трето лице.

**МОМЯНА ГУНЕВА:** Съдията по вписванията като длъжностно лице и безспорно публична фигура, може да предостави тази информация, която е получил чрез нотариуса. Защо трябва нотариусът да бъде задължен? Той е много по-близо до тайната на клиента си, отколкото съдията по вписванията.

**АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ:** Това е интересен въпрос и заслужава да се помисли по него.

**ЛЮБОМИР НОВИКОВ:** Ако се приеме, че адвокатът извършва някаква дейност в защита на обществения интерес, доколкото трябва да се тълкува Закона за адвокатурата, той може да бъде задължен по силата на този закон да предостави такава информация. Но специалният закон ни забранява да разгласяваме такава информация.

**АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ:** При всичките ограничения на този закон, може ли да поискаме информация от един нотариус или от един адвокат колко клиенти са минали?

**ЦАНКА ЦАНКОВА:** Не може.

**АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ:** Можете ли да попитате съда колко дела е имал през годината?

**ЦАНКА ЦАНКОВА:** Да, може.

**АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ:** Защо съда може да попитате, а нотариуса не, за това колко нотариални дела е изповядал през годината, колко сделки с държавно имущество или колко сделки с автомобили и т.н. Каква лична тайна има тук?

**ЛЮБОМИР НОВИКОВ:** Имам един клиент и съм декларирал дохода си за годината. Произходът на дохода ми е от един клиент. Откъде моят клиент има тези пари?

**ЕМИЛИЯ ПАНАЙОТОВА:** Това е логика, която не е подкрепена от закона. Ако погледнем закона в раздела за обжалване, ще видим, че в раздел IV става дума за решение и отказ за предоставяне на информация. Въпросът е: уведомлението прикрит отказ ли е или не е и каква е правната му природа?

**ЦАНКА ЦАНКОВА:** За да разберем дали е прикрит отказ или не, трябва да предоставим възможност да се разисква този въпрос. А как ще се разисква този въпрос? Като се подаде жалба.

Иначе заявителят остава без никаква възможност. Може би тук има несъгласуваност на текстовете или непрецизираност.

**МАРИЯ СЛАВОВА:** Искам да кажа нещо по повод на уведомлението. Всички казаха, че са важни гаранциите. Проф. Цанкова каза: има ли жалба, вече съществува някаква гаранция. Нека да потърсим аналози за достъпа по смисъла на Европейската конвенция за правата на човека. Как е решена процедурата по достъпа в Европейската конвенция? Ако е отказан достъп, какви са възможностите? Това може да бъде един омагьосан кръг. Правото на получения отказ не се преклудира, но на практика той не може никога да го реализира. Тогава е по-добре да приемем, че има отказ, дори да нямаме правно основание за това, за да дадем възможност на молителя да реализира пак правото си. Иначе го обричаме. Какво значение би имало за нас самата характеристика на това дали уведомлението е фактически отказ или не, ако гражданинът няма как да се защити.

**ЕМИЛИЯ ПАНАЙОТОВА:** Когато един юрист се произнася по една жалба, той стъпва на правни норми. Според мен изходът е не ние да подадем жалба, разчитайки на това, че този орган може да разгледа това уведомление като отказ, а нека да се направи промяна в закона. Това е най-чистият вариант. Промяната да даде възможност въпросните уведомления също да могат да бъдат обжалвани. Ние може да си подаваме много жалби и тези жалби в крайна сметка да не бъдат уважавани и да бъдат отхвърлени. Това също води до омагьосан кръг не по-различен от първия омагьосан кръг.

Независимо от това по какъв път ще определяме публично-правните субекти – по отрицателен или не, въпросната дискусия, която се разви до момента, недвусмислено показва, че така или иначе са необходими двата компонента. Дали вторият компонент за властническите правомощия възниква по силата на закон или по пътя на делегацията, това е допълнително уточнение. Фактът, че той съществува, е безспорен. Трябва да съществува с оглед на характера на субекта като публичноправен по смисъла на ЗДОИ.

## Дискутирана тема: Система и обхват на ограниченията на достъпа до информация – представят Фани Давидова, Димитър Тотев

**ФАНИ ДАВИДОВА:** Ще представя обща схема на ограниченията на правото на достъп до обществена информация така както тя е дадена от Закона за достъп до обществена информация. Тази задача не е толкова лека, тъй като Законът за достъп до обществена информация е изключително неподреден и непоследователен по отношение ограниченията на правото на достъп до информация.

Когато този закон се приемаше, една от основните препоръки на екипа на Програма Достъп до информация беше да се обособи отделна част за ограниченията на правото за достъп до обществена информация, в която да бъдат очертани рамките и границите на допустимите ограничения. По този начин щеше да се постигне една системност и пълнота на самия закон, щяха да са ясни полетата на достъпната и ограничената от достъп информация. Този подход не беше приет. С какво разполагаме в момента?

На първо място разполагаме с конституционния текст на чл. 41, в който се казва, че осъществяването на общо казано „комуникационните права“ (в това число и правото на достъп до информация) не може да бъде насочено срещу правата и доброто име на другите граждани, както и срещу националната сигурност, обществения ред, народното здраве и морала. Също така гражданите имат право на информация от държавен орган или учреждение по въпроси, които представляват за тях законен интерес, ако информацията не е държавна или друга защитена от закона тайна или не засяга чужди права. Самият ЗДОИ предлага на първо място чл. 5, който изброява кръга на защитените интереси. Той на практика преповтаря конституционния текст на чл. 41.

На второ място ЗДОИ предлага и чл.7, който казва, че не се допускат ограничения на правото на достъп до обществена

информация, освен когато тя представлява държавна или друга защитена тайна в случаите, предвидени със закон.

По-нататък ЗДОИ говори за основания, на които може да се откаже достъп до информация и това са държавната тайна, служебната тайна, случаите по чл.13, ал.2 и тогава, когато информацията засяга интересите на третото лице. Това най-общо казано е систематизацията на уредбата относно ограниченията на достъпа до информация според ЗДОИ.

Нека помислим малко върху тази систематизация, започвайки от чл.5 на закона. Изводът, който струва ми се можем да приемем е следният: действително съществуват интереси, които следва да бъдат защитени наред с правото на достъп до информация. Кой са тези интереси обаче, които следва да защитим и в някои моменти да им дадем предимство пред правото на достъп до информация? Както вече казах – тези интереси, ще ги наричам съвсем условно „леgitимни интереси“, са изброени веднъж от конституционния законодател и втори път от законодателя в ЗДОИ. Това са:

- правата и доброто име на другите граждани
- националната сигурност
- народното здраве
- моралът

Интересите са изброени лимитативно, от което следва, че извън този кръг не съществуват други по-важни интереси, такива които да се нуждаят от равностойна защита наред с правото на достъп до информация. Тоест кой закон или подзаконен нормативен акт, не може да защитава с инструмента на тайната друг интерес, въвн от изброените. Въпросът за защитените интереси е изключително важен и то в случаите, когато администрацията е изправена пред проблема дали да засекрети по свое усмотрение нещо или да не го засекрети. Например, ако се иска документ, попадащ в обхвата чл.13, ал.2, следва ли администрацията винаги да го отказва или следва да се съобрази с текста на чл. 5. Или, когато не е налице интерес, който е защитен

от Конституцията и от чл. 5, следва ли исканата информация да се предоставя безусловно.

В чл. 7 е записано, че не се допускат ограничения на правото на достъп до обществена информация, освен когато тя представлява държавна или друга защитена тайна в случаите, предвидени със закон. Бих желала да направя един много кратък анализ на това какво е това нещо служебната тайна. Анализът на съществуващата нормативна уредба по отношение на института на служебната тайна показва следното: като цяло уредбата е разпръсната и различните нормативни актове влагат различно съдържание в института на служебната тайна. Три са подходите, които законодателят използва в различните нормативни актове при определяне предмета и обхвата на този институт, а именно:

„Служебната тайна“ присъства просто като термин без да има каквато и да е яснота относно обхвата и съдържанието ѝ. Такъв е Законът за административното производство – чл.15.(3) или Законът за замяна на воинските задължения с алтернативна служба – чл.33.(2).т.6.

Вторият подход е в самия нормативен акт да са изброени фактите и сведенията съставляващи служебна тайна, по смисъла на съответния закон. Това е направено в Закона за бежанците, Допълнителни разпоредби, § 5.

Третият законодателен подход е когато нормативният акт предоставя правомощието на съответен орган да определи обхвата и съдържанието на института на служебната тайна това е направено в Закона за митниците – чл. 17. (1) т.5. и Закона за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия. И в двата случая се дава делегация в първия случай на министъра на финансите, а във втория случай на министъра на икономиката да определят списъка на факти и сведения, които съставляват служебна тайна. И в двата случая такива подзаконни нормативни актове не са издадени. Оставям открит въпроса. Можем ли да твърдим и в двата случая, че не

съществува тайна, след като подзаконният нормативен акт не е издаден. Имаме случай, при който народен представител иска от Агенцията за приватизация условията и решението за сключване на приватизационен договор за едно предприятие. Отказват му на основание съществуването на този вид служебна тайна, макар че не е ясно кои категории, факти и сведения са обхванати от този вид служебна тайна.

Във всички случаи обаче, служебната тайна се явява способ за защита на определени интереси, които законодателят е счел за необходимо да уреди.

В Закона за бежанците с института на служебната тайна се защитават интересите на неприкосновеността на личния живот на бежанците. В Закона за нотариусите и нотариалната дейност с института на служебната тайна се защитават личните данни и интереси на лицата, поверили ги на нотариусите. В Правилника за приложение на закона за МВР с института на служебната тайна се защитават интересите на ефективното упражняване на дейностите на МВР.

Много са и онези закони, които си служат с тайната просто така, за всеки случай. Например Законът за защита на потребителите казва, че съществува тайна относно извършваните проверки, без да е ясно какво точно се крие зад това. Голямо недоумение у мен буди текстът на закона, който казва, че длъжностните лица от Комисията по търговия и защита на потребителите са длъжни да опазват служебната, производствената и търговската тайна и да не разгласяват данни от проверките преди тяхното приключване, както и да не използват информацията от проверката извън предназначението ѝ. Тази тайна покрива не само тези проверки, които не са довели до заключение, че е извършено определено нарушение, а по принцип се разпростира върху извършените проверки. Какво в крайна сметка е предназначението на тези проверки, освен защитата на потребителите. Не ми е ясно какъв е интересът за защита на потребителите в случаите, когато

има установени нарушения. Каква тайна можем да спазваме и какъв интерес се защитава?

Проблемът за служебната и за другите тайни се поставя и в случаите, когато говорим за т.нар. частичен достъп до информация. Това са тези случаи, в които администрацията е изправена пред казуса да прецени коя част от искания документ да предостави и коя не. Ако не целият документ е засекретен, как да се определи и да се отдели защитената от определен закон тайна.

Струваше ми се, че с държавната тайна поне, няма проблем, тъй като съществува списък на фактите и сведенията, представляващи държавна тайна. Проблемът по-скоро може да е чисто практически. Поставям втори отворен въпрос. Ако искаме определен документ от държавен орган и той откаже да предостави информация на основание, че документът представлява държавна тайна, възможно ли е да се обжалва правомерността на отказа, като искаме от съда да установи, че категориите факти и сведения, които се намират в искания документ, не могат да бъдат подведени под нито една от категориите факти и сведения изброени в списъка? Тогава обжалването дали ще върви по реда на Закона за достъп до обществена информация или ще върви по наредбата, която установява реда на засекретяване. Тогава съдът дали ще има достъп до тези документи, за да може да прецени дали правилно са засекретени или не са правилно засекретени? Ще има ли възможност съдът да преценява, дали общественият интерес в случая превалира над интереса на държавата да засекрети определена категория информация. Струва ми се, че и това не е много ясно.

След като представих най-общо систематизацията на ограниченията по ЗДОИ и въпросите които си задавам във връзка с тях, по конкретните казуси ще продължи моят колега Димитър Тотев.

**ДИМИТЪР ТОТЕВ:** Ще продължа по темата, по която говори Фани. Ще открия някои текстове от закона, които

противоречат на други текстове на закона и повдигат въпроси относно прилагането му по отношение на ограниченията за право на достъп до обществена информация. Ще се опитам да илюстрирам въпросите, които повдигам, с някои случаи, постъпили в Програма достъп до информация. Ще се опитам да дам и възможни тълкувания на противоречията, които забелязваме, без окончателно мнение по въпроса. Надявам се това да бъде повод за дискусия.

Нека да започна с един случай. В базата данни на Програма Достъп до информация той е записан като: Гражданин подава писмено заявление за информация до Главна данъчна дирекция. Този гражданин бях аз. Става въпрос за следното: може би много от Вас знаят, че Главна данъчна дирекция е изпълнителният орган, натоварен с това да администрира приходите в държавния бюджет от данъци и на практика прилага данъчното законодателство. Има писма и указания, с които изразява свои становища относно тълкуването на един или друг текст от материалния данъчен закон. Това е сборно наречената „практика на данъчната администрация“. Всички знаем, че съществува такава практика. Това е много полезно, защото дава предвидимост на данъкоплатците в едни конкретни ситуации, които не са изрично регламентирани от закона. Какво е становището на данъчната администрация? Как тя смята да прилага закона в конкретен случай?

Нейната практика губи голяма част от своята полезна стойност, ако Главна данъчна дирекция я крие и гражданите нямат свободен достъп до нея. Напоследък тя започна да се публикува на страница в Интернет. Нещата доста се подобряват, но са далеч от желаното. Поисках едно от писмата, които Главна данъчна дирекция е издала по конкретно запитване на данъкоплатец и ми беше отказана информация. Подадох писмено заявление по ЗДОИ до Главна данъчна дирекция, сочейки номера на писмото, което ми е необходимо, изрично посочвайки, че ще смятам молбата си за удовлетворена, ако ми бъде дадено това писмо със заличени

данни за фирмата, която е поискала писмото. Не желаех да зная кой точно е подал искането и какъв е неговият проблем. Исках да видя точно това писмо, тъй като знаех по какъв въпрос се дава тълкуване. Исках да разбера какво е тълкуването на Главна данъчна дирекция. Беше ми отказано на основание служебна тайна регламентирана в Данъчно-процесуалния кодекс. Това е един случай, който илюстрира практиката на Главна данъчна дирекция по отношение прилагането на ЗДОИ. Този случай поставя два принципни въпроса. За мен няма съмнение, че тази информация, която съм поискал, е обществена по смисъла на закона. Тя би ми дала възможност да се запозная с дейността на Главна данъчна дирекция. Не се оспори, че това не е обществена информация. След това обжалвахме отказа. В скоро време има отново насрочено заседание.

Първият въпрос, който се поставя, е следният. Когато се иска един документ и в него се съдържа общественозначима информация по смисъла на закона и лични данни, дали администрацията е задължена по закона да даде информацията, заличавайки данните, когато иска да запази интересите на третото лице или тя отказва предоставянето на целия документ на основание, че в него се съдържат и лични данни.

Друг още по-интересен въпрос е, че на практика тези писма и това може лесно да бъде доказано, включително и пред съда, е, че тези писма и практика, се дават на избрани хора, които след това ги продават и правят бизнес с тази информация. Възможно ли е някакво отделно основание да защитя своето право на основата на това, че съм дискриминиран. Аз не съм третиран еднакво с всички други граждани на страната. Мога много лесно да докажа, че едни получават тази информация и то с личните данни на хората, които са подали исканията си. Може да видите много издания, в които се публикуват писма указания на Главна данъчна администрация. Имам правото да искам да бъда третиран наравно с всички останали. Искам и по-малко от

това, което третите лица искат. Не искам да се разкрива самоличността на лицата, които са подали исканията. Лицата, които са облагодетелствани и правят пари от това, публикуват информацията дори и с личните данни на лицата. Така от писмото може да се разбере кой е поискал информацията.

В искането за един определен документ, за един материален носител може така да са се стекли обстоятелствата, че да има както лични данни, така и нелични данни. Винаги в този случай се поставя въпросът как да се заличат личните данни.

**РЕПЛИКА:** По тази логика би трябвало и твоето име да излезе продадено на третите лица.

**ДИМИТЪР ТОТЕВ:** Не искам тълкуване. В този случай има и личен елемент. Разказах ви го, за да може дискусиата да придобие по-житейски ход.

Бих искал да премина към едно от ограниченията, които са предвидени в ЗДОИ и по-специално чл. 13, ал. 2, който казва, че „достъпът до служебна обществена информация може да бъде ограничен, когато тя е свързана с оперативната подготовка на актовете на органите и няма самостоятелно значение (мнения и препоръки, изготвени от или за органа, становища и консултации)“.

Първият проблем, който се поставя е за думичката „може“. Кой преценява кога може да бъде отказан достъп до такава информация и кога не може?

Ще ви припомня разделението в закона между официална и служебна обществена информация. Това „може“ се отнася до цялата служебна информация. Тя в същност според данните, които получаваме от Програма Достъп до информация е обект на най-голям интерес от обществото. Цялата информация са актове на държавни органи, които или се публикуват, или ако са индивидуални административни актове, не се публикуват, но се отнасят до едно определено лице. Интерес към тях може да има, а може и да няма. Обикновено интересът е към подготвителни

актове, които са свързани с издаването на крайния акт. Това са случаите, при които се получават протоколи от заседания на държавни органи, преди да бъде взето някакво решение, от които да се види какви са мотивите и какви са били дискусиите, преди вземането на решението; информация, която е попаднала там и не е създадена от държавния орган, а е постъпила от други места. Всичко това е служебна информация, която циркулира в държавните органи при и по повод издаването на техните крайни правни актове, с които вече създават конкретни права и задължения за конкретни лица – физически или юридически.

Стигаме до този текст, в който се казва, че всъщност всяка държавна служба, на която бъде поискана служебна информация, може да откаже, защото служебната информация е подготвителна и не представлява крайния административен акт на държавните органи.

Едно от тълкуванията може да бъде, че наистина Законът дава пълна дискреция на държавната администрация, когато прецени да не дава такава информация. Второ възможно тълкуване е чл. 13, ал. 2 да бъде тълкуван във връзка с чл. 5, който казва, че осъществяването на правото на достъп до обществена информация става на основата на определени принципи, а именно, че то не може да бъде насочено срещу правата и доброто име на други лица, както и срещу националната сигурност, обществения ред, народното здраве и морала. Тук се поставя въпросът дали този общ принцип не се отнася за всички случаи, когато в закона се осъществява право на достъп до обществена информация. Държавният орган, когато преценява дали да даде или да не даде информация – намирайки се в хипотезата на чл. 13, ал. 2, трябва все пак да се ръководи от това дали има легитимно защитен интерес за засекретяването на информацията.

## Дискусия

**АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ:** Това са различни предпоставки. Предпоставката по чл. 5 за отказ е една, а предпоставката по чл. 13, ал. 2 е съвсем различна. Не може, давайки отговор на въпроса дали са налице предпоставките по чл. 13, ал. 2, да се стъпи върху чл. 5.

**ФАНИ ДАВИДОВА:** Имаме определени категории информация на материален носител, които съпътстват и подготвят издаването на официалната информация. В 90 на сто от случаите интересът е към тях. Несъмнено това са именно документите, както е записано в чл. 2 от закона, въз основа на които лицата могат да съставят мнения относно дейността на задължените в закона субекти. Думата „може“ в чл. 13 не означава, че винаги, когато съществува такава информация, тя е засекретена. За да има някаква равнопоставеност и еднаквост на критерия кога една информация да се предостави и кога не, следва да се преценява дали има легитимно защитен интерес наред с интереса на получаване на информация. Нашето становище е, че винаги, когато има такъв легитимно защитен интерес, следва информацията да не се предоставя. Изброяването на легитимно защитените интереси се намира в чл. 5. Това е връзката между двата члена.

**ДИМИТЪР ТОТЕВ:** Поставя се въпросът за какво е чл. 5. Член 5 дава принципните ограничения на правото на достъп до информация. Когато администрацията преценява дали да даде достъп до служебна информация, която има подготвителен характер и попада в хипотезата на чл. 13, ал.2, т. 1, ръководи ли се тя и от други принципи в този закон?

**КОНСТАНТИН ПАЛИКАРСКИ:** Във всички случаи, когато имаме ограничение на достъпа до информация, следва да се преценява дали защитеният интерес надделява над правото на

обществото да бъде информирано в конкретния случай. В този смисъл никога не може да има абсолютно ограничение за предоставяне на информация.

**АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ:** Законът по принцип и в частност законът, който днес обсъждаме, се основава на презумпция за добросъвестност на държавните органи. Не да забраним на органа да лъже. Самият закон е създаден въз основа на предпоставката, че никой няма да лъже. Ако законодателят е искал да задължи субектите винаги да предоставят информация, нямаше да въведе оперативната самостоятелност. Той го е въвел. Следователно той е предоставил на органа сам да преценява в кои случаи тези предпоставки са налице и в кои случаи, според него, тези предпоставки са пречка той да даде исканата информация. Давайки такава власт на органа, законодателят е изключил от съзнанието си възможността този орган да злоупотребява с дадената му власт.

**ДИМИТЪР ТОТЕВ:** Може ли да се постави под въпрос правилността на преценката на държавния орган пред съда? Не. Имаме ли защита по същество срещу отказ на искане за достъп до обществена информация, която влиза в категорията на чл. 13, ал. 2?

**АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ:** Единствено, ако този отказ е даден при нарушение на процесуалните правила. Тези предпоставки процесуални ли са или по същество? Смятам че първото е по-вярно.

**АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ:** Въпросът според мен е: основанията за отказ имат ли връзка със защитените интереси, изброени в чл. 5. Другият въпрос е следният. Чл. 5 въвежда ли принципи? Аз смятам, че чл. 5 не въвежда принципи.

Третият въпрос е: има ли друго правно основание (освен този закон), да търсим връзка между защитените интереси, които са

посочени в чл. 5, и основанията за отказ? Според мен има такова правно основание и това е Конституцията. Чл. 41, ал. 1, на който текст се основава този закон, регламентира правото на достъп до информация като част от правото на всеки гражданин на информация. В ал. 2 се изброяват и защитените интереси. Основанията за отказ трябва да бъдат задължително свързани с тези защитени интереси. В противен случай се отива към противоконституционност. Може ли задължен по този закон субект да напише решение за отказ, в което се позовава на някое от предвидените ограничения – например да се обоснове с някои от основанията по чл. 37 и в същите мотиви за отказ да посочи, че това е служебна тайна. По чл. 13, ал. 2 всъщност възниква конкретно този проблем. Чл. 13, ал.2, т. 1 е свързан с оперативната подготовка на актовете, и с информация, която няма самостоятелно значение. Да допуснем, че с отказа си субектът защитава други, непредвидени от Конституцията интереси. Иска да защити например авторитета на държавната институция. Ето един конкретен случай, при който ще възникне като правен въпрос дали това би бил законосъобразен отказ заради връзката на основанието за отказ със защитения интерес.

**МАРИЯ СЛАВОВА:** Нали всички се обединяваме около разбирането, че ние гледаме ограниченията с цел да ги тълкуваме ограничително? Защото в противен случай ще се окаже, че всяка информация, която не е обнародвана, на практика не може да бъде дадена. Ние се опитваме да кажем кога тези разпоредби – и дискрецията, и разпоредбата на чл. 5, могат да бъдат стеснени с оглед на защитения интерес. Не бих обсъждала въпроса дали чл. 5 е принцип, доколкото всяко право е принцип. Склонна съм да се възприеме разбирането за легитимно защитени интереси. Тук има конституционни права и ние се интересуваме как те да бъдат защитени.

Това, което има значение, е да разгледаме дискрецията. Тя на практика е една територия, която е извън правораздавателния

надзор, и при която държавната служба най-много може да защити себе си. Как тя може да бъде ограничена в хипотезите на чл. 13? Тук имам две предложения. Едното е да говорим за вътрешно-служебни актове и да говорим за констативни и декларативни актове, които във всички случаи могат да бъдат последвани от констативен акт, който може да доведе до промяна, но това не би следвало да ни интересува, защото те са самостоятелни административни актове и могат да бъдат обект на правораздавателен надзор, независимо от това, че са помощни в процеса на издаване на окончателния акт.

**ЛЮБОМИР НОВИКОВ:** Например, прави се изследване във връзка с възпроизводството на нацията. Проф. Цанкова е направила собствено изследване, от което недвусмислено могат да се направят изводи, че раждаемостта спада, увеличава се детската смъртност и се намалява броят на браковете. Това нещо е преценено, че трябва да бъде обект на някаква секретност, тъй като застрашава обществения интерес. От чия гледна точка се защитава общественият интерес? Може ли тази информация да дестабилизира обществото? Когато не се дефинира общественият интерес, той се тълкува така, както органът прецени за необходимо.

**ДИМИТЪР ТОТЕВ:** Случаят, който беше цитиран, според мен попада в чл. 13, ал.2, т. 1, защото това е документ, който е свързан с оперативната подготовка на актове на органите и няма самостоятелно значение. Когато в Закона се изброяват основанията за отказ, чл. 13, ал. 2 е посочен като отделно основание. Тук е записано: исканата информация е държавна или служебна тайна, както и случаите по чл. 13, ал. 2. В този случай държавният орган може да се позове на чл. 13, ал. 2, да каже, че това е подготвителна информация към създаването на някакъв акт и само на това основание да откаже предоставяне на информация, без да се позовава на друго, без да говори за обществен ред, национална сигурност, служебна тайна.

**ЕМИЛИЯ ПАНАЙОТОВА:** Дискрецията, с която разполага съответният орган по хипотезата на чл. 13, ал. 2 в никакъв случай не е абсолютна. Има граници на оперативната самостоятелност, които са дадени в чл. 5. Според Конституционния съд те следва да се тълкуват ограничително. Така или иначе, те съществуват. Винаги, когато съдът евентуално преценява основателността на подобна жалба, той трябва да види дали тези граници в чл. 5 са спазени. Не е възможно администрацията да бъде абсолютно освободена от всякакви ограничения в своето право за преценка. Това са основни конституционни права и се те конкурират с правото на достъп до информация, което също е основно конституционно право. То не може да бъде абсолютно и непротивопоставимо на каквото и да било. Това са ценности, които са получили защита чрез провъзгласяването им и въздигането им в основни права. Дискрецията е призната като правомощие на държавната администрация, но тя не е неограничена. Съдът контролира прекрочването на тези граници, а не контролира по същество упражняването на оперативната функция.

**АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ:** В административния процес дискрецията е призната като правомощие, право на администрацията. Съдебният контрол е само за законосъобразност, а не и за целесъобразност, от което следва изводът, че никой не може да каже на администрацията защо в един случай тя дава достъп до документи, свързани с оперативната подготовка на актовете на органите и т.н., а в друг не.

**КОНСТАНТИН ПАЛИКАРСКИ:** На практика съдът действително упражнява контрол върху оперативната самостоятелност и го упражнява на основание чл. 41, ал. 4 ЗДОИ. Съдът се произнася по законосъобразността на отказа и засекретяването. Произнасянето по засекретяването е на практика произнасяне по целесъобразност, а не по законосъобразност. При произнасянето по засекретяването не може да се гледа от съда единствено и само

това дали то е било направено от компетентен орган. За да се прецени, доколко засекретяването е законосъобразно, следва да се направи преценка, доколко ще бъде увреден държавен интерес, ако тази информация не бъде засекретена. Тя е неразделна част от процеса на засекретяване. На основание чл. 41, ал. 4, когато се преценява законосъобразността на засекретяването, съдът има възможност да се произнесе по това доколко непредоставянето на информация по чл. 13, ал. 2 е, в крайна сметка, на друго ниво и целесъобразно. Това произтича от чл. 41, ал. 3, където се казва, че съдът в закрито заседание иска от органа необходимите доказателства във връзка с чл. 37, ал.1, но там ни е даден чл. 13, ал. 2.

**АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ:** Изключено е да се следва тази линия на разсъждение. Не съзрях връзката между засекретяването – чл. 13, ал. 2 и дискрецията. Засекретяването по моему трудно може да се отнесе като дискреция.

**ЦАНКА ЦАНКОВА:** Записано е: исканата информация е държавна тайна, исканата информация е служебна тайна, както и в случаите, т.е. случаите по чл. 13 може да са такива, когато няма нито държавна, нито служебна тайна. Кои ще бъдат тези случаи? Само по целесъобразност ли? Да търсим границите на целесъобразността, но на какво основание? Така решава органът и толкова. Как ще намерим тези граници? Чл. 5, според мен, е основен. Той поначало ще се прилага във всички случаи. За да стигнем до приложението на чл. 13, най-напред трябва да кажем: лицето има това и това право и само, когато вече има това право, започваме да проверяваме дали искането отговаря на държавна тайна, отговаря ли на служебна тайна и на чл. 13, ал. 2.

**ДИМИТЪР ТОТЕВ:** Ако чл. 5 няма отношение към чл. 13, ал. 2, т. 1, то чл. 7, ал. 1 има ли? Текстът на чл. 7, ал. 1 е императивен и категоричен. Не се допускат ограничения на

правото на достъп до обществена информация освен, когато тя представлява държавна или друга защитена тайна в случаите, предвидени по закона. Трябва да имаме тайна и тази тайна трябва да е предвидена в закона. Видяхме, че чл. 13, ал. 2, т. 1 не е нито държавна, нито служебна тайна, нито виждам каква друга тайна е предвидена с този закон. Тогава може ли въобще да се допусне чл. 13 като основание за отказ за предоставяне на информация? Най-малкото няма ли противоречие между чл. 7, ал. 1 и чл. 13, ал. 2, т. 1? Чл. 7, ал. 1 не оставя открит въпрос. Той е абсолютно рестриктивен. Ако чл. 7 е императивен, не можем да приложим чл. 13.

**АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ:** При граматическо тълкуване на чл. 7, ал. 1 се стига до извода, че идеята, която е вложил законодателят в този член, е да не се допуска достъп до обществената информация, когато тя представлява държавна или друга защитена тайна, както и в случаите, предвидени със закон. Ако се каже веднъж, че случаите, при които информацията е защитена тайна, могат да бъдат предвидени само със закон, при следващата употреба на същия израз води до повторение и до утежняване на изказа. Затова трябва така да го разбираме – освен в случаите, когато представлява държавна тайна или друга защитена тайна, както и в случаите, предвидени със закон. Чл. 13, ал. 2 е такъв случай – предвидена със закон. В противен случай бихме изключили всички специални закони. С чл. 13, ал. 2 законът предвижда обстоятелство, при което не се дава информация. Това не е тайна. Например, по Закона за защита на потребителите и правилата на търговията те не искат да кажат кое е служебна тайна. Когато законът казва това е тайна, а не казва какво е тайна, защото няма подзаконова уредба, на практика всичко може да е вътре.

**ФАНИ ДАВИДОВА:** Ето един примерен казус. В Програма Достъп до информация постъпи информация – журналисти от в.

„Капитал“ искат да им се предостави стенограма от заседание на Министерския съвет. На това заседание не са обсъждани проблеми, свързани с националната сигурност или да речем обществения ред. Тогава е била обсъждана подготовка на актове на Министерския съвет. Отказана им е информация на основание чл. 13, ал. 2. Ние мислехме да обжалваме този отказ пред съда, но ни се искаше да изчакаме да дойде момент, в който Министерският съвет ще обсъжда нещо от несъмнен обществен интерес и несъмнено важно, също така несъмнено неограничено от достъп до информация, за да имаме аргументи пред съда да кажем, че именно чл. 13, макар да дава дискреция на администрацията, тази дискреция не е неограничена, нейните рамки се предоставят именно от чл. 5 и от конституционната разпоредба.

**ЦАНКА ЦАНКОВА:** Ако отказът е по време на оперативна подготовка на документа, къде по-навътре ще влиза вече решаващият орган по чл. 13, ал. 2? Тук са поставени двете обективни изисквания за двете граници – да е свързано с оперативната подготовка на актовете и да няма самостоятелно значение. Този орган трябва да докаже това, за да е правилен отказът от информация. Може ли вън от това да навлиза решаващият орган и да търси мотивите за някаква целесъобразност? Не би могло. Законодателят е имал основание за създаване на този текст, защото може да се лобира в една или друга посока при подготовката на даден акт така, че да се стигне в крайна сметка при приемането на окончателния акт до нарушаване на обществения интерес, т.е. да не се вземе най-доброто решение, да не се защитят еднакво важни и значими обществени интереси.

**АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ:** Ще посоча и друг пример от казусите на ПДИ. Министерството на околната среда прави дискусия. Кани на обсъждането да присъстват и представители на екологични неправителствени организации. След това един от тези представители с официално писмо иска протокола от обсъждането.

Могло е например да носят магнетофон и да си направят запис от дискусиата. Организацията иска протокола от срещата, в която са участвали. Отказът е направен на основание, че това е служебна информация. Става дума за т.нар. Висш експертен съвет към Министерството на околната среда и водите, който е обсъждал в една от точките на заседанието си предварителния доклад по Оценка на въздействието върху околната среда (ОВОС). ОВОС е процедура, включваща и обществено обсъждане във връзка с това дали околната среда няма да бъде замърсена от приемането на някакви проекти. Първият етап от този ОВОС е предварителен доклад. Именно предварителният доклад е бил обсъждан по време на заседанието с участието на двама представители на неправителствени организации. Впоследствие, министерството отказва да предостави протокола, явно защото счита, че той не е информация със самостоятелно значение.

В резултат на това предварително обсъждане докладът по ОВОС не е бил приет. Казаха са, че не е готов, но всъщност аргументите за превишаване нормите за замърсяване на околната среда са били чути.

## **Дискутирана тема: Практически въпроси към процедурата по предоставяне на достъпа – представя Константин Паликарски**

**КОНСТАНТИН ПАЛИКАРСКИ:** Ще започна изложението си с някои бележки относно „Материалните“ разходи при устната справка. Законът за достъп до обществена информация определя като процедура за възмездяване на разходите възстановяването на реалните „материални“ разходи по предоставянето на информация. Правната норма гласи: „Разходите по предоставяне на обществена информация се заплащат по нормативи, определени от министъра на финансите, които не могат да превишават материалните разходи по предоставянето“. Подобни разрешения на този проблем съществуват в повечето страни с подобно законодателство. Следва да се отбележи, че проблемът за цената на достъпа до информация е резултат от неясната нормативна уредба. Налице е явен конфликт между популисткото желание да бъде обявено нещо за безплатно и ужаса на хазната от очакваните и неизчислени предварително разходи.

Тълкуването на горната правна норма е относително лесно. Преди всичко, следва да се отбележи декларираният в чл. 20 ал. 1 принцип „Достъпът до обществена информация е безплатен“. Очевидна е волята на закона разходите по предоставяне на информация при осъществяване на правото на достъп до информация да лежат в максималната възможна степен върху администрацията. Обосновката на подобен подход се търси в аргумента, че администрацията се издържа от средствата на данъкоплатците. В този смисъл, за правото на достъп до информация веднъж вече е платено. От друга страна следва да се отбележи особено важността на достъпа до информация за ефективното функциониране на държавната администрация. С исканията за достъп до информация се постига дисциплиниращ

ефект върху администрацията, който на практика довежда до икономии на бюджетни средства.

Проблемът за възстановяването на разходите по предоставянето на информация не е типично български. В един или друг момент той е стоял пред почти всички съвременни демокрации. Разрешението на този проблем е намерено по различен път. Някои законодателства определят като дължими от търсещите информация всички разходи по предоставянето ѝ. Това включва цената на труда на служителя, компютърното време, преките разходи по копиране на информацията, цената на материалните носители. Възможни са и облекчени режими за някои групи, включително и fee waiver – опрощаване на дължимите такси.

Други законодателства се обръщат към преди изложения принцип и определят, че достъпът до информация е напълно безплатен.

Трети, сред които и българското, определят, че подлежат на възстановяване само „преките“ или „материални“ в България разходи.

При тълкуването на закона в следващата част от изложението ще се спра върху проблема, който поражда изразът материални. В нашето право няма определение на разхода като материален. В закона обаче този израз е познат. „Материален“ е носителя на информация. Както чл. 4 от закона, така и преходните и заключителни разпоредби третират въпроса за „материалните“ носители на информация. В този смисъл е логично да се приеме, че „материални“ са разходи, направени за пренасянето на информацията от един „материален носител на обществена информация“ (чл. 4) на друг. Друго тълкуване не е възможно. Следва да се отбележи, че закона не се занимава с „преки“ разходи и не определя, че „всички“ разходи се възстановяват. Очевидно целта на закона е да се направи разграничение между предсказуемите разходи по приложението на закона и непредсказуемите такива. Доколкото без практика по закона е трудно да се определи

бюджетна линия за материалните разходи, законът определя, че те подлежат на възстановяване. От друга страна, не може да се търси и възстановяване на материални разходи там, където няма изразходван „материал“. В случаите на устната справка заявителят търси незабавен отговор. Ако този отговор бъде получен в устен вид, тогава определено не може да се определя такса. Естествено, ако в резултат от запитването се стигне до по-сериозна дейност по копиране на документи, разходите следва да бъдат възстановени.

Интересно е да се разгледат принципите на закона посочени в чл. 6, като елемент от нормативния акт с особена важност за тълкуването му. Като правна норма, естествено те са общо и безлично правило за поведение. В този смисъл те следва да бъдат спазвани от всички лица – физически и юридически. До каква степен обаче тяхното нарушаване води до санкция и до каква степен те биха били директно приложими? Очевидно, че прогласяването на определени принципи от страна на законодателя е опит в тълкуването на законопроекта да не се излиза извън определени рамки. Тълкуването на закона според Закона за нормативните актове (ЗНА) в този смисъл би било неправилно, ако излезе извън границите, определени от принципите на закона, защото това би означавало, че тълкуването противоречи на „други разпоредби на закона“. За определяне на задължителността на принципите на всеки закон извън възможността за тълкуване следва да бъде разгледано определението за правна норма. Принципите „общо и безлично правило за поведение“ ли са? Скрепени ли са с държавна принуда? Възможно ли е чрез тях да бъде обоснована наказателна, административна или дисциплинарна отговорност? Не и чрез тълкуване, ЗНА категорично го забранява. По-скоро законът прогласява една определена рамка, която по-късно бива конкретизирана. Аналогия може да се търси в разпоредбите на Конституцията. Очевидно е, че част от нейните норми не са директно приложими. Фактът, че България е „правова“ и „социална“ държава не води до никакви последици. Той указва на

волята на законодателя всяко последващо законодателно решение да се търси в тези рамки.

За много от изразите, използвани за определяне на принципите на закона, липсват правни дефиниции. „Откритост“ на информацията не значи много. „Еднакви условия за достъп“ обуславя недискриминация. В същото време, какво би се случило, ако този принцип бъде нарушен? В случаите на ПДИ са чести оплакванията на журналисти, че те са дискриминирани в полза на други медии. Тогава, в рамките на ЗДОИ, какво може да се направи? Следва ли да се въведе принципът „на всички или на никой“? Тогава при традициите на нашата администрация, често би могло да се стига до хипотезата никой да не получава информация, а това определено не е добре за информираността на обществото. Обосновката може да е, че те не могат да дадат информация на всички.

Крайният извод би следвало да бъде, че принципите не биха могли направо да задължат субектите за определено поведение. Принципите на закона, по начина по който са изложени, следва да се разглеждат като рамка, в която се поставят другите правни норми.

Няколко бележки относно следващ интересен въпрос – съотношението между „административна услуга“ (Закон за административното обслужване на физически и юридически лица) и „предоставяне на достъп до информация“ (ЗДОИ). Законът за административното обслужване на физическите и юридическите лица и предоставянето на достъп до информация – страхувам се, че там няма да намерите нещо, което сериозно да съм разглеждал като проблем в раздадените ви материали. Общо взето не съм се задълбавал много в този въпрос. Смятам, че там нещата са относително ясни. Според мен Законът за достъп до обществена информация е специален по отношение на Закона за административното обслужване и по-точно по чл. 3, ал. 1 дефиницията за административна услуга е извършване на други административни

действия, които представляват законен интерес на физическо или юридическо лице. Общо взето смятам, че би следвало да се приеме, че Законът за достъп до обществена информация регламентира частен случай на административна услуга по т. 3 на чл. 3, ал. 1.

И накрая – устното запитване. На първо място – следва ли то да се регистрира? По принцип устното запитване не следва да се регистрира. То се отправя от гражданина към държавния орган с цел веднага, незабавно да се получи информация, която веднага и незабавно е налична в държавния орган. Най-честият случай вероятно ще бъде по процедурата, по която да се отправи впоследствие едно писмено запитване. В обратния случай държавният служител най-вероятно няма да разполага с информацията и ще посъветва гражданина да отправи писмено запитване. Едно изискване за регистрация на устното запитване би довело до интересни последици дотолкова, доколкото ще доведе и до хипотезата на чл. 25, ал. 1. Регистрацията ще предполага, че евентуално ще се искат трите имена, наименованието и седалището/ адресът на заявителя. Определено при такава регистрация ще се казва каква точно информация ще се иска, логично е да се смята, че ще се даде предпочитаната форма, макар че това дори и да не е налице, а и по-надолу установяваме, че това не е задължителен реквизит на заявлението. Вписва се и адрес за кореспонденция. Ако всички тези четири неща са налице в заявлението, когато то се регистрира, може да мислим, че то се е превърнало от устно в писмено. Интересното е, че по чл. 25, ал. 1 не се казват няколко неща. Първо, не се казва, че това заявление трябва да бъде подписано от заявителя. Т.е. според мен остава отворена възможността, ако регистриращият орган напише тези реквизити в една книга, заявлението да се превърне в писмено. Не е записано, че то трябва да бъде саморъчно. Не е записано, че заявлението трябва да бъде подадено от лицето, чиито имена са записани в съответното заявление. В този смисъл вероятно може да се търси едно разрешение, че устните запитвания не се регистрират, по тях

не се дължи заплащане, както установихме по-горе, и на тях се отговаря незабавно.

От друга страна, ако това устно заявление бъде регистрирано по такъв начин, възможно е да смятаме, че е налице писмено заявление и тогава да се стартира процедурата, както е от чл. 25 надолу.

Ред за обжалване: може ли да се обжалва частичният достъп по устно запитване? Това не е възможно, доколкото законът не предполага равнопоставеност на двете форми на достъп до информация. В закона е записано – чл. 24, ал. 3, когато заявителят не е получил достъп до искана обществена информация въз основа на устно запитване... той може да подаде писмено заявление. Обратното не е казано, т.е. ако не е уговорено написаното изявление, вие не може да подадете устно заявление. Това означава, че законът предполага устното запитване като една облекчена форма на достъп до информация, която, ако не бъде реализирана, след нея правото все още може да бъде реализирано, като бъде подадено писмено заявление. В случая все още нямаме право на иск.

Не е възможно, според мен, ние да се обърнем към съда и да искаме да ни бъде предоставен достъп до обществена информация само на основание на устно запитване и поради чисто практически проблем. Проблемите са свързани с доказване. Действително би могло да се предположи, че ако има свидетели, ще може да се удостовери например, че е било налице такова запитване, че може да се установи евентуално и датата на запитването. Оттам нататък има редица неща, които държавният орган следва да извърши във връзка с процедурата по достъп до обществена информация и тези неща са обвързани само с писмено заявление. Ако погледнем малко по-надолу, такива са случаите на уточняването на заявлението за достъп, такива са случаите на уведомяването на третите лица, защитата на интересите на третите лица. Не ми е ясно, ако се приеме, че устното запитване има еднаква сила с писменото, по

какъв начин защитата на третите лица, предвидена в закона, би се реализирала. Това би означавало, че държавният орган трябва да помни през цялото време, за какво е ставало въпрос. Ако е отбелязано устното искане, то вече е станало писмено.

Когато говорим за устното запитване, трябва да се отбележи и заявлението за достъп до информация, начинът, по който законът е написан като цяло. От раздел I надолу единствено в началото се говори за заявление или устно запитване, а оттам нататък, след като е уточнено в чл. 24, ал. 3, че е възможно писмено заявление, ако не бъде удовлетворено устното запитване, законът говори навсякъде само за заявление – разглеждане на заявленията и предоставяне на достъп до обществена информация, уточняване на заявлението за достъп до обществена информация. Смятам, че това не е направено случайно и че определено се провежда разлика в правния режим на устните запитвания и писмените заявления. Основанията за обжалване са свързани само с непредоставяне на информация по писмено заявление.

## Дискусия

**МАРИЯ СЛАВОВА:** Много харесвам подхода на Константин Паликарски към закона. Това е добронамерен подход. И така би трябвало да се държим към всеки един закон.

Не съм съгласна с това, което Константин Паликарски каза, че отказът по устно запитване не би следвало да се обжалва. Ако законът предвижда една правна възможност, той трябва да предвиди и възможност за защита в случай, че тя не бъде реализирана. Цялата процедура по устното запитване цели бързина и процесуална икономия. На второ място – тя има предвид онези случаи, при които дали поради бързина, притеснение от страна на самите граждани или поради невъзможност да пишат – дали са инвалиди или неграмотни и така цели, да разшири кръгът на хората, които имат възможност да получат информация. В обратния случай те биха останали опосредствени от други средства и едва ли законодателят би искал това. Мисля си, че дотолкова, доколкото отказът да получи информация в резултат на устно запитване не е защитен, безспорно по закона, би следвало да е по-правилно да приемем, че той може да бъде оспорван, за да защити случаите, когато следва да се даде много бързо информация, или от лица, които не могат да използват другите форми.

Не съм склонна да приема, че регистрирането на устното запитване от администрацията го превръща в писмено по две причини. Регистрацията е процедура, дадена в интерес на администрацията. Администрацията има интерес да регистрира всяко запитване, за да каже, че си е свършила работата. Идеята е едно гише, идеята е административна услуга. В европейски план това означава, че администрацията трябва да служи на гражданите и да отчита пред обществото това, което тя е направила. Ако гражданинът е искал да го направи писмено, той има тази възможност. Неслучайно Константин Паликарски много внимателно каза: като че ли законодателят прави разграничение и

като че ли той говори преди всичко за писмено запитване. Какво означава? Защо законодателят пренебрегва откъм гаранции устната форма? Дали защото принципът за бързина и процесуална икономия е с по-малко значение, или защото това би създавало практически затруднения. Да, ще има практически затруднения, но те ще бъдат за администрацията. Оттам нататък администрацията да си търси начин.

По въпроса за принципите. Принципите в чл. 6 общо взето са принципи, които напоследък се наблюдават в цялото законодателство. Знаете, че нашата конституция много не се занимава с принципи. Доколкото тя е абстрактен акт и всяко право е принцип, ще кажем, че цялата конституция се състои от принципи. Вижте Закона за администрацията, ЗДОИ, останалите закони, като Закона за държавния служител – законодателят харесва да каже, че това са принципи. Моето разбиране е, че ние намираме отделни глави от закони със заглавие принципи там, където и когато има съмнение, че те ще бъдат реализирани. Често пъти „може“ означава „не може“, „няма да стане“. Често пъти това означава, че тук има слабост в приложението. Най-вероятно тук трябва да подсилим мотивацията за приложението на едно или друго правно положение, като го наречем принцип. Ако е така и ако конституцията ни казва, че тя има пряко приложение по смисъла на чл. 5, на по-голямо основание всеки конкретизиращ акт, закон, който е по-близо до адресатите, би следвало да има прякото приложение, още повече че в него има и някакви наченки на процедура.

Нека да погледнем принципите по чл. 6. Всъщност те възпроизвеждат конституцията. Какво има да говорим дали те имат пряко приложение. Доколкото те са възпроизведени в Конституцията, тя има пряко приложение, ерго и те имат тук пряко приложение на по-голямо основание с оглед на специализацията на процедурата вътре в самия закон. Много харесах това, което каза Константин Паликарски по материалните разходи. Гражданинът би следвало в контекста на всяка една админи-

стративна услуга да бъде освободен от такса. По това можем да разсъждаваме.

**АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ:** Бих искал да разграничим нещата относно допустимостта на жалба при отказ по устно запитване.

Когато господин Паликарски говори, че не може да се обжалва отказ по устно запитване, той изхождаше от прагматичната страна на въпроса, че е много трудно да се докаже възникналото административно правоотношение за гражданите.

**МАРИЯ СЛАВОВА:** Администрацията е длъжна да осигури това.

**АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ:** Гражданинът е този, който търси защита и казва: аз поисках нещо, което ми се дължи по закона, а администрацията ми отказа. Господин Паликарски разсъждава по следния начин. Гражданинът отива пред съда, администрацията идва пред съда и казва: такова нещо няма и никой не ми е искал такава информация. Защо считам, че от теоретична гледна точка не можем да говорим за недопустимост на жалбата по устното запитване? Чл. 7 от Закона за административното производство казва, че административното правоотношение възниква въз основа на писмена или устна молба на заинтересуваното лице. Устното запитване е признато от нашия законодател като обстоятелство, въз основа на което възниква административното правоотношение. Оттук нататък всяко развитие на административното правоотношение, което не е в унисон с предписанията на закона, съставлява незаконосъобразност и гражданинът има право на защита чрез обжалване на тази незаконосъобразност. Очевидно неговата идея е, че това трудно се доказва на практика.

Ще ви разкажа следния практически случай, който стана с мен. Изпитвах интерес към новия предмет Религия, член съм на

църковно настоятелство, пък и съм баща на двама юнаци, исках да видя каква е дисциплината, която се въвежда в училище. Проследявайки поредното заседание за парламентарен контрол, попаднах на отговор на проф. Димитър Димитров – министър на образованието и науката, на актуален въпрос, зададен му от депутат от ДПС. Едно негово изречение направо ме обезпокои. Проф. Димитров каза: дори ще ви кажа, господине, че нашите усилия по учебен предмет религия и ислям са много позадълбочени, отколкото по християнство. Отидох да поискам всички концепции, които министерството е изпратило по инспекторати. Направо ми беше отказано. Като Митко Тотев, си избрах за адвокат Сашо Кашъмов и му казвам: отказаха ми информация. Кашъмов ме посъветва да подам писмено заявление, защото няма как да се докаже устното запитване. В една нормална държава такъв въпрос не би трябвало да съществува. За голямо мое огорчение трябва да си призная, че се съгласих с правотата на Сашо Кашъмов от прагматична гледна точка. Да, ще се яви някой и ще каже: аз съм органът в министерството, който трябва да даде информация. При мен не е постъпило никакво запитване.

**МАРИЯ СЛАВОВА:** Ерго, задължение за администрацията е да регистрира всяко запитване.

**АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ:** Една от целите на регистрацията е да регистрира запитванията. Регистрацията удостоверява, че между гражданина – юридическо лице и съответния орган е възникнало едно административно правоотношение. Оттук нататък администрацията е длъжна да докаже, че развитието на това административно правоотношение е законосъобразно.

По въпроса за принципите. Това е доста интересен въпрос. Обещавам си да помисля по него. Струва ми се, че принципите са правила, върху които се изгражда законодателството. Заради това винаги, когато пристъпваме към тълкуването на една правна норма

или на един закон, ние изхождаме от принципите, на които трябва да отговаря този закон, включително и от конституционно прогласените принципи в съответната материя. Трудно ми е да се съглася, че самият принцип е правилото за поведение. Прякото приложение на Конституцията го виждам в малко по-друг аспект. Това правило на чл. 5 беше въведено единствено заради завареното законодателство. Сега пряко приложение на конституцията може да има само в случаите, в които съответните обществени отношения не са регулирани със закон.

**МАРИЯ СЛАВОВА:** Доколкото параграф 5 от заключителните разпоредби на Конституцията се провали и се оказва, че този текст въобще не се прилага, можем навсякъде където и когато това не е станало да го правим, а навсякъде по света се прилага основният закон. Митко Тотев ще съди администрацията, защото му е бил отказан равен достъп до информацията. Нарушен е неговият принцип за равенство.

**ДИМИТЪР ТОТЕВ:** В чл. 6 е записано: основни принципи – осигуряването на еднакви условия за достъп до обществена информация.

**АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ:** Когато колегата Паликарски защитава тезата за недопустимост на жалбата по устно запитване, у мене веднага възникна въпросът: този колега преди малко казваше, че се касае за административна услуга по смисъла на чл. 3, ал. 3 от Закона за административното обслужване на физическите и юридическите лица. Щом като се касае за административна услуга, значи няма спор, че правилата на административния процес са изцяло приложими. А щом са приложими правилата на административния процес, според тези правила, липсата на закон, който да изключва съответния вид обжалване, означава, че то е допустимо на общо основание на конституционния принцип – чл. 120.

**КОНСТАНТИН ПАЛИКАРСКИ:** Общо взето съзнателно съм избрал тези позиции, по които би могло да възникне спор и много се радвам, ако се получава така. В същото време не мога да не кажа, че въпреки че се касае до административна услуга, тук става въпрос и за специален закон. Макар че Закона за административното производство (ЗАП) предвижда, че производството по издаване на административен акт започва включително и по устна молба на гражданина или организацията, ЗАП не предвижда специалната норма, която има в ЗДОИ, че при непредоставяне на информация – а тук трябва да бъде неиздаване на акт по устна молба, следва да се подаде писмена. Тук има налице определена разлика.

**АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ:** Ето я дискрецията на гражданина. Той си избира.

**КОНСТАНТИН ПАЛИКАРСКИ:** Става ли въпрос за дискреция или става въпрос за преминаване през някакви стадии.

**АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ:** Вижте чл. 24, ал. 3: когато заявителят не е получил достъп до искана обществена информация въз основа на устно запитване, той може да подаде писмено заявление.

**КОНСТАНТИН ПАЛИКАРСКИ:** Защо не е записано и обратното? Защо не е записано, когато не е получил въз основа на писмено заявление, той може да зададе устно запитване? Не означава ли това, че все пак се предполага, че устното запитване е предварителен етап на писменото.

**АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ:** В ал. 3 законодателят е дал още един вариант и е предоставил на преценката на правоимащото лице да си избере кой път ще предприеме – дали ще подаде писмено заявление, както направих аз по съвета на моя адвокат Кашъмов, или ще пристъпи направо към съдебно обжалване на отказа. Не е

получил достъп до искана обществена информация и това се дължи на отказ.

**БЕРГАНА ЖУЛЕВА:** В началото на януари бяхме на среща с представители на 20 общини и областни управители. Там възникна същият проблем за устното запитване. Те обсъдиха този проблем. След кратка дискусия участниците казаха: разбира се, че ще регистрираме и устното запитване. Това е наша работа. Това е в наш интерес. Общинарите казаха, че след това ще трябва да правят годишни доклади за това колко заявления и искания са постъпили при тях. Помежду си постигнаха съгласие, че ще регистрират и устните запитвания. Като се има предвид, че част от общините имат и софтуер, което предполага по-лесно регистриране на исканата информация. Там не беше обсъждан другият проблем, който сега се обсъжда – какво би направил гражданинът, ако е получил отказ от достъп до информация, ако е направил устно запитване.

**МАРИЯ СЛАВОВА:** Първо, общините ще имат възможност да си популяризират работата, като регистрират и устните запитвания. Те могат да създадат модели за положителна социална практика, което ще бъде полезно. Гражданинът ще има за какво да се хване, когато оспорва отказа на информация.

**КОНСТАНТИН ПАЛИКАРСКИ:** Как виждате чисто практически проблема на 15 души, които чакат половин час пред едно гише и вътре няма компютър, а една дама записва всички данни. От чисто практическа гледна точка не мислите ли, че проблемите в този случай биха надвишавали позитивния ефект? Не можем да разсъждаваме за закона като за нещо, което не съществува в реалния свят.

Аз мисля изцяло в интерес на гражданите. Изцяло в интерес на гражданина е той да отиде да попита и веднага да му бъде казано вместо да стои на опашка и в продължение на 10 минути да му се записва името и всички останали данни, а след това да му се отговори, че нямат исканата от него информация. Тогава той ще запита: защо тогава ми записахте името.

**МАРИЯ СЛАВОВА:** Моето настояване беше при отказите. В позитивно правен план не настоявам. Когато има отказ, защото това ще преклудира тази възможност. Аз мисля, че регистрацията е абсолютно задължителна. Когато гражданинът е запитал устно, тук е въпрос на бързина и процесуална икономия на време. Гражданинът е отишъл да пита. Тогава няма смисъл да се пише.

**АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ:** Това, което каза колегата Паликарски, не мога да си го представя практически. За мене там, където няма компютър и гишето е отделено със стъкло и се записва на ръка, е абсурдно да се съберат 15 души и да чакат за информация. При днешното развитие на техническото оборудване на администрацията това нещо може да се случи само там, където е изключено да се съберат 15 души и да искат достъп до информация.

**КОНСТАНТИН ПАЛИКАРСКИ:** Нека да ви предложи друг вариант, който е еднакво лош.

Ако имаме положение, при което са се събрали 15 журналисти и искат да разберат нещо от шефа на някое РДВР, такива случаи имаме много, изискването всеки един от тях да си каже трите имена и от каква информация се интересува, а след това и адреса за кореспонденция и т.н., преди да си зададат въпроса, не е ли абсурдна пречка пред правото на достъп до информация на тези журналисти. Представете си как става това.

Седи полковник „Х“ и пред него има 15 журналисти. Те го питат: какво стана вчера. Той им казва: моля да си кажете трите имена, къде живеете, какви сте и защо сте тук.

**МАРИЯ СЛАВОВА:** Там има друга процедура!

**КОНСТАНТИН ПАЛИКАРСКИ:** Могат ли журналистите да обжалват, че полковникът не им е дал исканата информация?

**АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ:** Той записва 15-те имена и им казва: нашият информационен бюлетин е на еди-кой си адрес в интернет.

**ВАСИЛ ЧОБАНОВ:** Ще ви дам пример с БГА „Балкан“, когато още даваха пресконференции и не бягаха от България. Една огромна група журналисти отиваме на пресконференцията. В тази сграда, в която дават пресконференции, се влизаше като ти записват всички данни. Пресконференцията беше обявена за 11 часа и до 12 часа не можеше да влезем. Не става дума да си поставя въпроса, а да вляза. Те не си дават сметка, че това е една естествена пречка, за която не са помислили. Аз съм против това този род записвания да се довеждат до абсурд. Да го прави администрацията в момента, в който се смята, че това е необходимо за нейните нужди.

Колегата Еленков е прав като казва, че трябва да имам някаква форма на защита, за да мога да докажа, че съм получил отказ на устното си запитване. Когато човек отиде да зададе въпрос, без да се легитимира, без да се регистрира, той може да направи изрично изискване: моля да регистрирате моето устно запитване, защото имам опасение, че ще ми откажете информация. В противен случай той може да получи отговор на въпроса си и без да казва откъде е. Не във всеки случай гражданинът трябва да обяснява интереса си, за да получи справката. Иначе ще доведем до абсурд едно разумно изискване в закона. Много повече ще бъдат проблемите, ако го доведем до абсурд.

Съгласен съм с идеята на Мария, че трябва да се бие администрацията по всички възможни начини. Но това става с нашите пари, за което администрацията не си дава сметка. Ще ви дам един пример. По ул. „Граф Игнатиев“ минава цяла върволица от коли, въпреки че е забранено тяхното движение. В двата края на улицата има знаци, които забраняват минаването. По улицата има полицаи, които седят в полицейска кола. Те са облечени в униформа и ние, данъкоплатците, плащаме заплатите им. Когато ги попитах: защо седите тук, а не пазите децата, където за тях е опасно, те ми отговориха: ти не си никакъв, за да ми задаваш такъв въпрос. Тези полицаи изпълняват някаква безсмислена функция. Когато ги попитах защо стоят тук и защо има върволица от коли в двете посоки, отговорът е: тези коли имат пропуски. Разбирам, че две институции в София раздават пропуски. Питам: на какво основание тези пропуски отменят забранителен знак. Те ми отговориха: така е решено, вие го измислихте. Ако приемем концепцията за формализиране на устното запитване, ще се стигне до това, че когато отидеш пред полица и му кажеш: защо не спираш тези коли, което е обществена информация, защото ти дава възможност да си съставиш мнение за задължените субекти, те ще ти кажат: дай 1,50 лева и ела да се регистрираш. За устна справка министърът на финансите е определил такса от 1,50 лева. И полицаите продължават: дай си трите имена и адреса, за да ти се отговори на питането. Това се отнася не само за конкретния случай, а за всеки случай. Когато човек иска незабавен отговор, той прави устно запитване: той отива и иска информация. Отговаря му се, че не знаят и не могат да му дадат информация. В повечето случаи отказите няма да представляват някакво виновно поведение и несъобразяване със закона. Тук става въпрос за това, че служителят просто я няма тази информация. Тя се намира в архива. На него му е необходимо време да отиде и да я провери. Какво значение има дали служителят ще ти запише името на собствения си компютър или ти ще си напишеш името на лист хартия?

**АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ:** Сашо Кашъмов подхвърли една мисъл, която е доста интригуваща и заслужава размисъл. Дали устното запитване не предполага и устна справка? Ако устното запитване предполага задълбочено проучване, изпращане на материали и т.н., положението е едно. Когато устното запитване се финализира с устна справка, за какво регистриране може да говорим?

**КОНСТАНТИН ПАЛИКАРСКИ:** Това е изключително важно. Когато говоря за устно запитване, говоря за устна справка. Интересен е въпросът за устното запитване, което би имало за свой резултат след това детайлно написване на информация. В този случай регистрацията е сигурно някаква опция. Но понеже законите не се правят в някакво откъснато безвъздушно пространство, смятам, че по-ефективното би било да приемем писмена справка.

**МАРИЯ СЛАВОВА:** Има ли някаква информация относно устните запитвания?

**ГЕРГАНА ЖУЛЕВА:** От 89-те случая, които са постъпили, при 48 може да бъде стартирана процедурата по ЗДОИ, а само за 9 случая има писмени заявления. Има 39 устни запитвания. Част от устните запитвания са зададени от журналисти на пресконференции, но се отнасят до искане на обществена информация. Журналистите са потърсили информацията в момента. Те трябва да подадат актуална информация за вестника или на радиото. На журналистите е трябвало не просто мнението на държавния служител – какво мисли по еди-кой си въпрос, а им е била необходима информация, която държавният орган или обществената институция, към която са се обърнали, държи при себе си. Те биха могли да подадат заявление.

**ВАСИЛ ЧОБАНОВ:** Искам да ви разкажа за моя казус. Казусът достъп до обществено значима информация за работата

на Висшия съдебен съвет (ВСС) се опитвам да го създам в продължение на няколко поредни говорители на ВСС. Ако отворим този материал „Как да прилагаме ЗДОИ“, където има Приложение 2 – „Примерен списък на задължените по закона субекти“ и в т.1 „Държавни органи“ на четвърто място е записано „съдебна власт“, отдолу са записали: съдилища, прокуратура и следствие. Мисля, че трябва да се допълни този примерен списък с Висшия съдебен съвет. Висшият съдебен съвет е може би най-тайно работещата масонска ложа в страната. Всякакви други власти се отвориха и започнаха да дават пресконференции, започнаха да раздават годишните си отчети, включително и прокуратурата, да дава поне веднъж годишно обяснения за медиите, докъде са стигнали с онзи списък, който сегашният главен прокурор наследи от предишното ръководство на Върховната касационна прокуратура. Това са онези затлачени дела с особен обществен интерес. Въпросът е кога журналистите ще имат достъп до протоколите от заседанията на Висшия съдебен съвет. Този въпрос беше поставен на заседания на Висшия съдебен съвет от Румен Георгиев. Председателят ВСС министър на правосъдието каза, позовавайки се на някакви тайни правила за работата на Висшия съдебен съвет, че не може да се дават протоколите. Те просто не допускат, че протоколът може да бъде обществено популярен и достъпен. Заради това, че този протокол е обществено недостъпен, аз вече разполагам с информация, която не мога да потвърдя, но тя е от няколко източника, че вече имало дописване в протоколите. Т.е. казва се едно нещо на журналистите, че се е случило, а след това протоколът се променя. Но това не може да бъде доказано, след като протоколите не могат да бъдат видяни след тяхното изготвяне.

Онзи ден този казус беше поставен и пред сегашния говорител на Висшия съдебен съвет. Попитахме го отново: кажете кога ще прочетем протоколите от днешното заседание на ВСС. Поставих този въпрос и колегите казаха, че това не е възможно, че това е

въпрос на тайна. Защо е тайна? Защото сме щели да разберем кой от магистратите, членове на ВСС по право и тези, които са от квотата на съдебната власт или от квотата на парламента, с какви аргументи е приел свалянето на определен имунитет, как са минали преията по кадрови промени. Всъщност ВСС е висшият кадрови орган на съдебната власт. Смятам, че той повече не бива да продължи да живее в тъмнина. Да създадем едно официално искане за достъп до протоколите и на какво основание например е бил наказан Нестор Несторов, защо той е изпратен някъде за три години. Така ще създадем прецедент. Ако продължи ВСС да работи на тъмно, всеки следващ състав на Висшия съдебен съвет ще бъде безотговорен по този начин, с който в момента се изпълняват нещата.

**МАРИЯ СЛОВОВА:** Вероятно в протоколите има неща, които не са завършени. В такъв случай може да искаш извадка от протокола.

**КОНСТАНТИН ПАЛИКАРСКИ:** Има някакви принципи, които са ги измислили умни хора. Основанието да не се накръни авторитетът на държавен орган, или на правителството и т.н. никога и при никакви условия не може да бъде основание за ограничение на достъпа до информация. Това очевидно в България не е правна норма, но трябва да бъде пробвано пред съд.

**ВАСИЛ ЧОБАНОВ:** Ние сме на етапа устно искане. Дайте ни такава информация. Отговаря ни се: няма да ви я дадем.

**МАРИЯ СЛОВОВА:** Съдията от Сандански, който беше наказан три години да работи на друго място, е наказан заради плътни връзки с бизнеса. Неговият адвокат беше Божидар Колев, който неофициално каза, че се отказва от подзащитния си, защото били некоректни аргументите. Целокупната общественост трябва да знае за какво е наказан този съдия. Утре ще отиде там, където го пращат и може да продължи да прави същото. Не зная дали

това практически е осъществимо. Висшият съдебен съвет има говорител. На практика идеята за комюникето, за това какво може да бъде казано на журналистите, влиза в задълженията на говорителя. А другото е работа. ВСС няма администрация, няма кой да седне и да им обработи протоколите.

**ВАСИЛ ЧОБАНОВ:** Когато попиташ някого от администрацията на Висшия съдебен съвет, те казват: питай говорителя. Обаждам се на говорителя Румен Георгиев и питам какво ще обсъждат на заседанието, той казва: всичко, което ги попиташ, са длъжни да ти отговорят. Когато човек има възможност да прегледа протокола, той ще контролира и работата на говорителя, и на Висшия съдебен съвет. Решаването на този казус ще позволи да се определи следното. Протоколът да се състави до края на работното време на деня, когато се е състояло заседанието на Висшия съдебен съвет. От този протокол се правят извадки, които се изпращат на председателите на съдилищата. Изпраща се информация до БТА. Ако не седне някой да напише съобщението, няма да има никаква информация. Говорителят сега е от Бургас, нищо не съобщава и ако не го дръпнеш или причакаш на вратата и да изскубнеш някаква информация, редица работи просто загиват. Такава информация и обществен контрол върху нея няма. Смятам, че създаването на този казус е да поставим някакъв срок, в който ВСС да предоставя информация. Предполагам, че от протоколите ще излязат изключително интересни неща от времето, когато главен прокурор беше Иван Татарчев. Предполагам, че на заседания на Висшия съдебен съвет се е обсъждала и работата на някои журналисти. Бедна ви е фантазията какви неща могат да се разкрият.

**МАРИЯ СЛОВОВА:** За да не бъдем само от страната на критиката, предлагам следното. Предлагам Програма Достъп до информация да излезе с предложение до Висшия съдебен съвет въз основа на Закона за държавния служител да се разработят

правила за вътрешния ред на ВСС, ако имат такива правила, да ги актуализират и усъвършенстват. Заседанията на Висшия съдебен съвет да не приключват, докато не вземат решение кой ще изготви протокола и коя е онази информация, която може да бъде дадена в рамките на работния ден на журналистите. Тогава вече ние ще имаме правно основание да кажем: нямаме информация. Ще им кажем, че ако спазват собствените си правила, те ще имат информация. Законът за държавния служител и принципът на комуникето предполага това. Това е позитивно право. Смисълът на предложението е, ако имате затруднения, ние искаме да ви помогнем.

**АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ:** Не ви ли се струва, че трябва да започнете с отговор на въпроса е ли обществена информация това, което искате от Висшия съдебен съвет. Не се връзва с определението на чл. 2, ал. 1. Да започнем с конституцията – чл. 131. В чл. 131 от конституцията се говори за дейност на Висшия съдебен съвет. Говори се за назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност на съдии, прокурори и следователи. По-детайлно въпросът е разработен в чл. 27 от Закона за съдебната власт. В девет точки на ал. 1 законодателят е регламентирал какво прави ВСС. Точка 1 – предлага на президента на Република България за назначаване и освобождаване на председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и главния прокурор. Тази точка 1, подведена под чл. 2, ал. 1 от Закона, който обсъждаме днес, не поражда проблеми.

Решението на Висшия съдебен съвет е на разположение на всички.

Преминаваме към точка 2 – ВСС определя броя, съдебните райони и седалищата на районните, окръжните, военните и апелативните съдилища по предложение на министъра на правосъдието. Струва ми се, че и тук няма проблеми. Касае се за обществена информация, достъпът до която едва ли ще ви бъде

отказан. Има и издания. Това е телефонният указател, който беше издаден от Съюза на юристите в България. Решенията на Висшия съдебен съвет по точка 2 са винаги в допълнение на последното решение на Държавния съвет на Народна република България от 1981 г. След това никой не се е занимавал детайлно, а само се допълва, изменя се, нещо се подрежда. Тези решения се публикуват и са на разположение.

Точка 3 – определя броя на съдиите, прокурорите и следователите във всички съдилища, прокуратури и следствени служби. И тук няма да имате проблеми.

Може би проблемите ви са в точка 4 – персоналните решения на Висшия съдебен съвет. По това предлагам да помислите дали е обществена информация по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ.

**ВАСИЛ ЧОБАНОВ:** Това е една от информациите, които се дават от говорителя на Висшия съдебен съвет.

**АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ:** Според точка 8, наречена чл. 8 от техните правила, ВСС избира от своя състав говорител или упълномощава свой член за огласяване на неговите решения. Има някаква малка разлика. По-нататък четем: при изпълнение на функциите си тези лица не могат да влягат лично отношение или становище по взетите решения. При тълкуването на тази ограничителна норма на второто изречение говорителят казва: на заседанието на Висшия съдебен съвет на мен ми казват какво да изнеса пред журналистите и, ако изляза извън сложените ми рамки, веднага изказвам свое становище по взетото решение и подлежа на санкциониране. Не мога да разбера защо е записано така. Какъв обем информация говорителят може да доведе до вашето знание е въпрос, който ще бъде решен от Висшия съдебен съвет. Изрично е записано, че протоколите на Висшия съдебен съвет и другите представени пред него материали могат да се ползват от министъра на правосъдието и членовете на ВСС. Други лица могат да ползват тези материали с разрешение на ВСС. Питам: ако тези материали

ме касаят лично, пак ли трябва да искам разрешение от ВСС, за да се запозная с тях, или те са длъжни да ми дадат препис от тях. Предлагам да се помисли дали това е обществена информация.

**МАРИЯ СЛАВОВА:** Има Европейска конвенция за правата на човека, има сериозна практика по въпроса. Това са публични лица и ние имаме право да получаваме информацията, защото единствено тя може да ни даде възможност по смисъла на чл. 2 от закона да формираме лично мнение. Според мен тук не може да има спор. Господин Александър Еленков в качеството му на баща на двама юнаци не ме интересува. Но съдията Александър Еленков ме интересува.

**ВАСИЛ ЧОБАНОВ:** На кого да поискам утре с някакво основание отвод, защото казвам, че с него ВСС се е занимавал по еди какъв си въпрос. И на това основание понеже моето дело е при него ще му поискам отвод. Същото се отнася и за Нестор Несторов.

**АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ:** Основанието се тиражира във всички медии.

**МАРИЯ СЛАВОВА:** Това не са мотиви, а е правно основание. Ние говорим за фактическите основания за решението на ВСС. Те не излизат. Основанията са правни.

**АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ:** Правното основание е друго – нарушил еди-кой си член от Закона за прокуратурата например. Фактическото основание е това: не е упражнил надзор върху еди кое си прокурорско дело.

**МАРИЯ СЛАВОВА:** Фактическото основание ще бъде не е упражнил надзор върху еди-кое си дело, защото по същото дело например е бил с Папазки в Гърция за сметка на еди-кого си.

**АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ:** Това е друго. Защо не е упражнил надзор?

**МАРИЯ СЛАВОВА:** Това е мотивът за едно поведение, а не квалификацията „не е упражнил надзор“. „Не е упражнил надзор“ е нещо, което законът формализира. Това излиза. Искам да зная как той не е упражнил надзора. Ако той не е упражнил надзора като получава пари от борци, аз ще му искам отвод всеки ден.

**АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ:** Това не е „как“, а е „защо“. Фактическото основание е това, което законът го сочи като релевантен юридически факт. Законът сочи като релевантен юридически факт неупражняването на надзор. Не сочи причините, поради които този надзор не е упражнен, а сочи неупражняването на надзор.

**МАРИЯ СЛАВОВА:** Дисциплинарният състав, за да каже защо той не е упражнил надзор, трябва да изследва в процеса на каква дейност, на каква фактическа обстановка той не е направил еди-какво си.

**АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ:** А не се ли търси и вината?

**АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ:** Това е следващият елемент. Дисциплинарна отговорност без вина няма. Случаят с Нестор Несторов е минал през дисциплинарния съвет, но дисциплинарният съвет е помощен орган на Висшия съдебен съвет. Той му подготвя материалите за решението. Решението на дисциплинарния съвет е предпоставка, етап от вземането на решение от ВСС. Ако вие искате достъп до решението на Висшия съдебен съвет, е едно, а ако искате достъп до решението на дисциплинарния състав на ВСС, е друго. По въпроса за протоколите. Според правилата на ВСС, те не се изготвят веднага. Изготвят се в 5-дневен срок.

**ВАСИЛ ЧОБАНОВ:** Откъде са взети тези правила? Никой не е длъжен да се съобразява с нещо, което те са си приели вътрешно.

**АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ:** Съжалявам, че тук не присъства госпожа Нели Куцкова. Тя би могла да хвърли повече светлина по този въпрос.

**ВАСИЛ ЧОБАНОВ:** За съжаление и Румен Георгиев си отиде. Той е член на Висшия съдебен съвет. Каза, че за него този казус има задължителен смисъл за нас, за идеята, за да се добие ясна представа за това, което става в една от властите. Най-напред ще поискаме да има правила за работата на ВСС. На две устни запитвания ми беше отговорено: на основание на правилата не даваме протоколите. Казаха, че е абсурд да дадат достъп до протоколите. Да се предложи правилникът на Висшия съдебен съвет да бъде публичен, както е на Министерския съвет. ВСС не е някаква власт извън държавната власт. ВСС е една от трите власти, която трябва да бъде толкова прозрачна, колкото и останалите власти.

**МАРИЯ СЛАВОВА:** Според мен и по-голяма прозрачност!

**АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ:** При пълното съзнание, че ще се обидят колегите, ще кажа следното. За себе си не мога да си обясня какво става с тези хора. Преди да станат членове на Висшия съдебен съвет са нормални и хубави хора, с които човек може да комуникира чудесно. Щом станат членове на ВСС, коренно се променят.

В Административния съд сме наясно, че администрацията в Република България все още не подхожда към гражданите като към свои клиенти, а подхожда като към някакво стадо, което трябва да бъде управлявано. В същото време нашите колеги от Висшия съдебен съвет като членове на ВСС отстояват друга позиция. Като съдии в Административния съд в своята практика те са нормални

хора и изискват администрацията да има адекватно отношение към гражданите. Обратното, като членове на Висшия съдебен съвет забуват дейността си в някаква тайна, информационна мъгла или не знам си какво.

**ВАСИЛ ЧОБАНОВ:** Те просто изпълняват закона. Отворете на чл. 136, ал. 2 от Закона за съдебната власт, където е записано: съдиите, прокурорите и следователите (това са и членовете на ВСС) са длъжни да пазят като служебна тайна сведенията, които са им станали известни в кръга на службата и засягат интересите на гражданите, юридическите лица и държавата.

**АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ:** А адвокатите, които са членове на Висшия съдебен съвет, по-различни ли са?

**ВАСИЛ ЧОБАНОВ:** Вече няма адвокати там. Въпросът е, че са служебна тайна всички сведения, които са свързани с интересите на гражданите. Този абсурд в този закон (чл. 136) се бие с целия дух на ЗДОИ.

**АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ:** Мисля, че решението на този проблем следва да дойде по законодателен път.

**МАРИЯ СЛАВОВА:** Понеже нямаме време да чакаме законите, ще го направим с предложение от Програма Достъп до информация.

**ВАСИЛ ЧОБАНОВ:** Позволете ми да ви запозная с един казус, който е скандален. Казусите, макар че са твърде предметни, показват как законът не работи в една от най-важните си области. Този казус съдържа отказ на пловдивския окръжен съдия да даде информация за това как са използвани специални разузнавателни средства. Заявлението е от адвокат Михаил Тихолов Екимджиев за предоставяне достъп до обществена информация на основание чл. 4 и чл. 24 от закона. Той иска да разбере колко пъти в периода

от 1 януари 1997 до декември 2000 г. е правено искане за използване на специални разузнавателни средства, колко пъти в очертавания на предходния период е искано разрешение, колко пъти е дадено разрешение и по колко случая са постъпили дела, които съдържат доказателства. Информацията се отказва, след което адвокат Екимджиев подава жалба срещу отказа. Отказът на председателя е мотивиран с разпоредбата на чл. 33 от Закона за специалните разузнавателни средства. В подкрепа на това становище той казва: Законът за специалните разузнавателни средства забранява разгласата на факти и сведения, събрани чрез използване на данни, а аз ви питам само за исканата от мен информация, която не се отнася нито до техническите средства, нито до оперативните способности. На това основание иска чисто статистическа информация, а не данни за вида на техническите средства и т.н. Вече по това е стартирала съдебна процедура. Искам да кажа, че това е един от казусите, който ще бъде интересно да се проследи от Програма Достъп до информация.

**МАРИЯ СЛАВОВА:** Този казус е обсъждан от Висшия съдебен съвет. Имало е предложение да бъде наказан този съдия. Тук любопитното е друго. Техният отговор е, че това е оперативна информация и че работата не е завършена. Мисля, че това следва да се има предвид.

**КОНСТАНТИН ПАЛИКАРСКИ:** Оперативна информация могат да бъдат сега вървящите разследвания.

**МАРИЯ СЛАВОВА:** Но те не са приключили.

**КОНСТАНТИН ПАЛИКАРСКИ:** Става въпрос, че е приключило времето за дадено разрешение. От съда не се иска информация за това какви резултати има. Пита се колко разрешения са дадени.

**ВАСИЛ ЧОБАНОВ:** Председателят, който е отказал информацията, трябва да контролира сам себе си. Като председател на съда, той дава разрешенията, той дава и отказа. Пред него можеш да обжалваш отказ.

**МАРИЯ СЛАВОВА:** Формално погледнато, може да изглежда така. На практика много рядко се дават такива разрешения. Ако излезе информация за колко души са дадени разрешения, а едновременно с това по линия на Висшия съдебен съвет се установи, че е дадено разрешение за двама като Роко и за двама прокурори, ще се окаже, че има още един и той е съдия. Тази информация, изглеждайки статистическа, е толкова деликатна, че тя сочи към информацията по същество. Тук трябва да се работи много внимателно. Тук става дума за магистрати, които по смисъла на закона би следвало да разполагат с абсолютна независимост. Те ще бъдат много подтиснати и поставени под въздействие на обществото.

**АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ:** Ако има допълнителна информация, тя явно ще бъде бездруго достатъчна, за да се разкрие самоличността на следените хора, така че информацията, съдържаща просто числото „четири“ няма да има никакво значение.

**МАРИЯ СЛАВОВА:** Тук има злоупотреба с фактическото положение, със слабостта в законодателството. Изцяло съм съгласна с постановката. Трябва да имаме информация. Много трябва да се внимава дали тази информация няма да се окаже информация по същество, а да не е само статистическа информация. В това общество, което е така нестабилно и с тези магистрати, които са взети на прицел отвсякъде, трябва да се мисли по този начин. Не може да се каже, че това е гола статистическа информация. Това не е гола статистическа информация. Става дума за специални разузнавателни средства. Става дума за подслушване

на съдии и прокурори. Това е много деликатно. Не бива да стигаме до крайности.

**АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ:** Значи ли тогава, че в този случай осъществяването на правото на достъп до обществена информация е насочено срещу националната сигурност или обществения ред?

**КОНСТАНТИН ПАЛИКАРСКИ:** По никакъв начин не е насочено. С какво ще се накърни териториалната цялост на страната, ако се разбере, че 15 души, без да се знаят техните имена, са били подслушвани.

**МАРИЯ СЛАВОВА:** Това е хипотетично. Трябва с оглед на конкретния случай да се преценява. Допускам, че съдията с оглед на конкретния случай е стигнал до това заключение. Той отговаря безлично. Безличният отговор прилича на отказ, който може да бъде оспорен по начина по който е направил Мишо, но ние не знаем информацията за това, а също и не можем да преценим. Съдията има възможност да направи тази преценка, носейки цялата отговорност за длъжността си. Ние не можем да я направим.

**КОНСТАНТИН ПАЛИКАРСКИ:** Това е интересна хипотеза. Каква би могла да бъде допълващата информация, която ще ти даде възможност да определиш кои са били хората, които са били подслушвани?

**МАРИЯ СЛАВОВА:** Няма щампа. Всеки конкретен случай е различен.

**КОНСТАНТИН ПАЛИКАРСКИ:** Получавам информация, че са били издадени 400 разрешения за специални разузнавателни средства.

**МАРИЯ СЛАВОВА:** В случая количественият критерий е много важен.

**КОНСТАНТИН ПАЛИКАРСКИ:** Как може да се разбере за кого е издадено разрешение?

**АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ:** Пита се: за прокурори има ли издадено разрешение – няма, за следователи има ли издадено разрешение – няма. От формалната статистическа информация може да се извлече друг вид информация.

**ВАСИЛ ЧОБАНОВ:** Даден е списък от много разумни въпроси и изобщо не може да ни наведе за това, за което говори Мария. Той казва следното. По колко от случаите са постъпили дела? Имам ли право да разбира, за да си формирам становище?

**МАРИЯ СЛАВОВА:** Нямах право. Това е следствена тайна.

**КОНСТАНТИН ПАЛИКАРСКИ:** По дефиниция това ще бъде винаги обществена информация, защото заседанията са публични, а това доказателство ще бъде изнесено.

**МАРИЯ СЛАВОВА:** Това по дефиниция ще бъде свързано с оперативна информация преди приключване на делата. Не забравяй, че става въпрос само за специални разузнавателни средства. Става въпрос за информация, която е необходима в процеса на досъдебното или съдебното производство.

**АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ:** Ако влезе в съдебно заседание, бездруго съгласно НПК ще трябва да се отбележи фактът, че е събрана със специални разузнавателни средства. В случая обаче не говорим за конкретно дело, а говорим абстрактно за брой случаи.

**ВАСИЛ ЧОБАНОВ:** Проблемът наистина е това, за което политиките спорят: как да бъде контролирано използването на

специалните разузнавателни средства и дали да ги дават в прокуратурата. Той изниква тук. В колко случая председателят на Пловдивския окръжен съд е бил уведомен от министъра на вътрешните работи за предсрочно прекратяване прилагането на специални разузнавателни средства? Защо трябва да се дават тези неща в ръцете на прокуратурата, когато, ако те отговорят на този въпрос, общественият контрол е налице?

**АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ:** Ще помоля колежката да ни помогне.

**ИРЕНА АНГЕЛОВА:** Проблемът със специалните разузнавателни средства е свързан с това, че те се движат по специален закон, който коментирахме досега. Имат специален статут. Средствата и способите и самата информация, която се събира чрез тях, имат съответен статут на държавна тайна. Тя е и към съда с исканията и самата комплектровка на всички документи, които вървят със съответните грифове за секретност. Може да се получи достъп до такава информация по съответния ред, когато лицата, които имат право да получат достъп до такава секретна информация, са оторизирани за това. Знаете как се дава допуск за работа със секретна информация и пр., кои са съответните лица. Общо статистически да се говори, наистина е опасно и доста трудно. Ако се упражнява някакъв обществен контрол било от парламента, или се докладва от службите, които прилагат оперативнотехническите средства, би могло да се изнесе национална статистическа информация. Но да се каже колко има в отделен район, това са доста деликатни неща. В зависимост от това на какъв етап се намира – досъдебна фаза, съдебна фаза, трябва да се уточни. Не може изобщо да се иска информация.

**МАРИЯ СЛАВОВА:** Прави се опит да се екстраполира информация, която би могла да послужи за zlepоставяне на определени лица. Това е моята обща оценка. Вие както разсъжда-

вате сте прави. Вашето разсъждение може да бъде съотнесено само, ако не знаем конкретните случаи, в които това е направено.

**КОНСТАНТИН ПАЛИКАРСКИ:** Тук става въпрос за информация, а не за коментари. Фактите не могат да бъдат компрометиращи, когато са законни. Един председател на окръжен съд, никога не може да бъде атакуван затова, че той в съответствие със закона е издал обосновани разрешения за използване на специални разузнавателни средства. Обратното, ако не го е направил в съответствие със закона или ако някой друг е нарушил закона, няма по-голям обществен интерес от това веднага то да бъде разкрито, без значение, че ще пострада, защото става въпрос за грандиозно нарушение на всякакви права. Няма авторитет на държавна институция, който да бъде неподвластен на такъв контрол. Това много ми напомня на ограничението за достъп до обществена информация, свързано с морала. Може ли държавен орган да е произвел неморален административен акт?

**МАРИЯ СЛАВОВА:** Мога веднага да ти дам пет такива примера. Всяка една дискреция може да е неморална.

**КОНСТАНТИН ПАЛИКАРСКИ:** Може ли информация, която е точна, пълна и естествена за административни актове, които са произведени по надлежната процедура, да бъде компрометираща? Това е абсурд!

## Дискутирана тема: Проблеми на съдебното обжалване – представя Александър Кашъмов

**АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ:** Ще представя някои въпроси, които ми хрумнаха по повод съдебното обжалване. Нямам ясен отговор на някои от въпросите. Това е например въпросът кои лица могат да участват в процеса като трети лица. Какво означава заинтересуваност на третото лице по ЗДОИ? Ясно е, че този въпрос предхожда всички останали въпроси, които са свързани с участието на третото лице в процеса. Хипотезите, които виждам и в които изобщо става дума за права на някое трето лице, различно от искащия информация, са следните:

– Едно от основанията, за които законът говори, че трябва да бъде поискано съгласие от трето лице, а следователно се засягат права на трето лице, това са случаите по чл. 31;

– Вторият случай, в който се засягат права на трето лице, е случаят, когато имаме лична информация, която по смисъла на закона не представлява обществена информация и е различна от обществената информация;

– Третият случай е свързан с някакъв вид защитена тайна, която защитава лични права и интереси.

В тези три хипотези, в които става дума за права на трето лице, следва да се разгледат и въпросите относно неговото участие в производството. Във всяка една от трите хипотези ли трябва да бъде уведомено лицето и съответно то да може да си потърси правото – на първо място от административния орган или по-точно от задължения субект, и на второ място – от съда в хода на висящото дело. Всъщност най-важният въпрос е да разберем, за какво става дума във всяка една от трите хипотези, какво е съотношението помежду им, т.е. възможно ли е един и същи случай да попада едновременно под повече от една от тези хипотези или те са три различни една от друга и няма такова припокриване?

Следващият въпрос е дали съгласие от това лице трябва да бъде искано само в случая по чл. 31 или трябва да бъде искано и в другите случаи. Съответно само когато се иска съгласие ли е налице право на участие на третото лице в процеса?

Това са въпросите. Няма да правя друго изложение. Ще кажа съвсем накратко какво смятам, че е лична информация и какво смятам, че е попада в чл. 31, когато трябва да се даде съгласие от лицето. Мисля, че въпросът за служебната тайна е ясен.

**МАРИЯ СЛАВОВА:** А какво мислиш за мълчаливия отказ?

**АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ:** Предлагам след това този въпрос да го подложим на дискусия.

Личната информация, която е определена в параграф 1, т. 2 от допълнителната разпоредба, поставя следния проблем. Въпросът дали една информация е лична или обществена според мен, в болшинството случаи, особено при неяснотата на дефиницията, ще трябва да бъде решаван по съществуването на делото, макар че този въпрос всъщност касае правото на жалба, защото касае правото на достъп до информация. Ако нямам право на достъп до лична информация, нямам право и на жалба. Този въпрос обаче най-вероятно няма да може да бъде предварително разяснен.

Личната информация има конкретна дефиниция. Казва се, че тя е различна от обществената информация. Личната информация включва всякакви данни – пропускам останалия текст от абзаца – за които редът за събиране, обработване, защита и достъп са определени в закон. Такъв закон липсва понастоящем. Това, според мен, означава, че е малко трудно изобщо да говорим за такова ограничение понастоящем. Аз не разбирам какво би било съдържанието на тези лични данни в настоящия момент. Те се отнасят до някакви характеристики на

лицето, но тези данни трябва да бъдат конкретно посочени в закона. Това е първото, което ми хрумва.

Възниква въпросът: възможно ли е да има лична информация заедно с обществена информация на един и същи носител? Тогава възниква следващият въпрос: какво ще се прави с правото на достъп до информация? Струва ми се, че включването на лична информация наред с обществена информация, разкриваща примерно някаква идентичност на едно лице, в официален документ, не довежда до наличието на ограничението „лична информация“. Този закон не казва: ето я дефиницията за лична информация и всичко, което не е лична информация е обществена информация. Този закон въвежда в чл. 2 дефиницията за обществена информация, която е самостоятелна и няма връзка с дефиницията на личната информация. Следователно е възможна ситуация, при която има припокриване. Това става в случаите, когато информация, която определя идентичността на едно лице, се намира в някакъв документ, който има обществено значение.

Например решение на Националния съвет за радио и телевизия за даване на лиценз, или обявяването на всякакъв вид конкурси, търгове и пр. Имам допълнителни аргументи. Понастоящем не съществува закон за защита на личните данни, но съществува такъв законопроект. В този законопроект има изрична разпоредба, която казва, че лични данни, включени в информация, която представлява обществена информация по смисъла на ЗДОИ, следва да бъдат предоставени по реда на ЗДОИ и не се ползват със защита по Закона за защита на личните данни. Ясно ми е, че докато не съществува такъв правен текст, това не може да бъде аргумент.

В случаите с личната информация – това не е основание за отказ. В тези случаи третото лице може би следва да бъде уведомено поради следната причина: ако става дума за един документ, който съдържа и обществена, и лична информация, и трябва да бъде даден частичен достъп, тогава едностранното определяне от страна на задължения субект коя информация е лична и коя е обществена,

може да засяга правата на лицето. Тогава е логично то да може да встъпи в производството и да си защити своите права, за което трябва да бъде уведомено. Тук може да се приложи чл. 41, ал. 2 от Закона за административното производство (ЗАП), що се отнася до съдебното производство.

Другият момент е чл. 31 от ЗДОИ – удължаване на срока с оглед съгласието на третото лице. Това е въздигнато и като отделно основание за отказ от информация по чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ – достъпът засяга интересите на трето лице и няма негово изрично писмено съгласие. Тези две разпоредби не са приведени в синхрон една с друга. Те говорят за различни неща. В едната разпоредба се говори за интересите на трето лице и писмено съгласие, а в другата се говори за „необходимо“ съгласие. Аз смятам, че те следва да бъдат заедно четени и че става дума за едно и също основание. Това, което е споменато в чл. 37, ал. 1, т. 2, трябва да се свързва с разпоредбата на чл. 31.

Следващият въпрос е в какви хипотези следва да се иска съгласие на третото лице. Очевидно е, че това съгласие няма да бъде искано в хипотезата, когато става дума за лична информация, защото личната информация не е обществена. В случая, когато се иска лична информация, органът трябва още с констатацията за това да приключи административното производство, а не да иска съгласие.

Става дума за други хипотези. Тук се включват и юридически лица, евентуално в случаите на защита от нелоялна конкуренция.

При нас има постъпило заявление, свързано с трети лица. Отправено е искане, в което заявителят е казал: искам да ми дадете документацията – ставаше дума за земеделски земи, свързана със земеделските земи, които са дадени за ползване на следните ползватели – следва изброяване на имената на ползвателите. Отговорът на кмета на общината е: тази информация засяга интересите на трети лица, ние сме ги уведомили и чакаме тяхното съгласие. След това има крайно решение – предоставяме

информация относно един човек, отказваме относно останалите. Това е казусът.

Разпоредбата на чл. 31, ал. 1 от ЗДОИ гласи, че съгласие от трето лице трябва да бъде искано, когато това е необходимо. Въпросът кога е налице такава „необходимост“, според мен, следва да намери следното разрешение. Необходимостта трябва да бъде установена от закона. В противен случай ние даваме възможност на задължения субект самостоятелно и безконтролно да определя, кога да уведомява третото лице и да иска неговото съгласие и второ, дава неограничена власт на третото лице да въздейства върху моята правна сфера и по-конкретно върху правото ми на достъп до обществена информация, което е установено със закон. Третото лице, без да има каквито и да било законови основания, би могло да въздейства върху моята правна сфера и да ми ограничава правото на достъп. Всичко това са последиците, ако допуснем, че „необходимо“ не означава предвидена в закона необходимост.

Това е по повод искането на съгласие в самото административно производство. За мен остава въпросът дали и в трите хипотези – лична информация, искане на съгласие и някаква тайна, която защитава права на лице, ще трябва това лице да бъде конституирано като заинтересувано трето лице в рамките на съдебно административно производство.

Това са проблемите, които виждам и които трябва да се изяснят във връзка с третото лице.

Що се отнася до мълчаливия отказ смятам, че той подлежи на обжалване. Част от аргументацията, преди малко, съдия Еленков изказа по друг повод, когато стана дума за това, че предоставянето на информация по този закон е услуга и се прилагат общите правила, уреждащи предоставянето на административни услуги, а пък тези правила включват обжалването на мълчаливия отказ. Моят допълнителен аргумент е, че в противен случай ще имаме липса на право на правосъдие, което е предвидено по този закон. И, от друга страна, липса на предвидената в Конституцията гаранция за защита на всяко конституционно право, предвидена в чл. 56. Член 56 от

Конституцията ясно казва, че всяко от правата, предвидени в нея, а правото на достъп до информация е едно от тези права се ползва със съдебна защита.

**МАРИЯ СЛОВОВА:** След като бъде отменен мълчаливият отказ, какво ще стане?

**АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ:** Законът ясно казва какво трябва да стане. До този извод достигнахме по време на семинара в Хисаря, организиран от Центъра за обучение на магистратите с участие на съдии, включително и на съдиите, участващи в днешната среща. Тогава достигнахме до извода, че съдът задължава органа да предостави информацията, а не му дава само указание.

Въпросът, който съм поставил тук, е следният. В точка трета от резюмето ми има поставен въпрос.

Хипотеза 1: Органът издава решение въз основа на съдебното решение. В този закон, чл. 41, ал. 2, е казано, че в случаите по ал. 1 достъп до исканата обществена информация се предоставя по реда на тази закон. Това би могло да означава, че след съдебното решение органът трябва да издаде решение за предоставяне на достъп до обществена информация и съответно да определи срока за достъп. Това е едната възможност.

Другата възможност, която виждам, е съдебното решение директно да замества решението за предоставяне на информация. Мисля си следното. Това е по-скоро практически въпрос. Нямам особени правни аргументи в тази насока. Каква е въобще необходимостта и в какъв срок от съдебното решение съответният задължен субект трябва да издаде ново решение и защо е необходимо това решение изобщо при положение, че в голяма част от случаите е възможно съдът да разполага вече с поисканата информация като представено по делото доказателство? Това е само въпрос. Ясно ми е, че няма никакви юридически аргументи в тази насока. Но е близо до ума.

## Дискусия

**АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ:** Такъв диспозитив е възможен, ако в чл. 41, ал. 1 от този закон беше казано, както например в чл. 28 от Закона за Върховния административен съд: в тези случаи съдът има правата по чл. 42 от ЗАП. В случая специалният закон, какъвто се явява ЗДОИ, изрично казва: отменя изцяло или частично, или изменя обжалваното решение, като задължава органа да предостави исканата информация. Съдът не може да излезе от тези рамки, които законът му предоставя.

**АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ:** Според мен, възможността да се измени обжалваното решение не е ли произнасяне точно по същество.

**АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ:** В кои случаи ще се измени обжалването?

**АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ:** Във всички случаи, когато задълженият субект се е позовал на тайна, а тайна не е налице.

**МАРИЯ СЛАВОВА:** В случаите, когато се предоставя частичен достъп.

**АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ:** Единствено. Това не е заместване. Казва: ти си взел решение да предоставиш частичен достъп, което на практика означава, че за част от исканата информация предоставяш достъп, а за другата част постановяваш отказ. В частта, в която постановяваш отказ, твоето решение е незаконосъобразно. Задължавам те да предоставиш.

**КОНСТАНТИН ПАЛИКАРСКИ:** Тук е казано: изменя решението, а не задължава органа.

**АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ:** Какво казва органът? Предоставям достъп за еднa коя си информация и отказвам, и съдът ще

постанови диспозитив: изменя решението. След това вече е технически въпрос дали ще каже отменя решението в частта, с която се отказва достъп, или ще каже: като задължава органа да даде цялата искана информация. Това е технически въпрос.

**АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ:** Отделно е казано: той отменя частично или изменя.

**МАРИЯ СЛАВОВА:** Тук има практика по смисъла на ЗАП. Изменя или отменя – това предполага във всички случаи връщане. Хипотезата на чл. 42 е изключението, но то е неприложимо тук, защото специалният закон го урежда. Не можем да го тълкуваме като изменя, той фактически решава в тази хипотеза частичното връщане. Приложението на ЗАП е било винаги така. Този оборот предполага, че той действа в хипотезата на връщането като отменителна инстанция. Законът на практика предвижда дискреция.

**КОНСТАНТИН ПАЛИКАРСКИ:** Законът не предвижда дискреция освен в хипотезата на чл. 13. Обобщението не предвижда никаква дискреция в хипотезата на издаване на административни актове. Той предвижда дискреция само за документите...

**МАРИЯ СЛАВОВА:** Първо, това не са документи, но това е друга тема. В сферата на администрацията там, където те винаги могат да кажат, че става дума за вътрешнослужебни актове. Това на практика ще обхване цялата им дейност. Ще се окаже, че те нямат приложение. Тогава съдът ще дойде да спаси работата, ако съдът би имал право да действа по същество.

**КОНСТАНТИН ПАЛИКАРСКИ:** Помисли по следния въпрос. Правото на съда да се произнесе по засекретяването. Този въпрос беше обсъждан преди малко. Това не представлява ли някаква форма на произнасяне по същество?

**МАРИЯ СЛАВОВА:** Мисля, че представлява.

**АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ:** Но не в това е спорът.

**АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ:** По същество е, ако съдът каже, че предоставя еди-коя си информация. А това, че е казал, че тази информация не е държавна или защитена някаква тайна, не е въпросът. Това е въпрос по същество на конкретния правен спор, с който е сезиран съдът, но не решава по същество поставения пред административния орган спор. Само казва на административния орган, че в този случай неговото решение е неправилно, защото неправилно е квалифицирал конкретната информация като защитена. Казва му: при тези данни те задължавам да предоставиш достъп. Съдът не може да каже нищо друго при тази редакция на чл. 41, ал. 1 от закона.

Ще се опитам малко да взривя колегите адвокати и представителите на правната доктрина, които присъстват в залата, с две становища. Първото е по участието на третите лица в процеса и второто е за мълчаливия отказ.

Участието на третото лице в процеса, според мен, не може да породни други проблеми извън участието му. Щом от едно действие на администрацията се засягат права и защитени от закона интереси на граждани или на юридическо лице, по моему, то винаги се явява заинтересувано лице по смисъла на Закона за административното производство и по силата на чл. 41, ал. 2 съдът е длъжен да му даде възможност да участва в съдебния процес.

На няколко пъти в мои решения съм се опитвал да дам дефиниция на понятието заинтересувано лице. Тази дефиниция е горе-долу в смисъл, че заинтересувано лице в административното производство е всеки гражданин или юридическо лице, чиято правна сфера може да бъде засегната от административния акт. Оттук заинтересувана страна в съдебния процес по повод обжалването на един административен акт е всеки гражданин или юридическо лице, чиято правна сфера може да претърпи засягане

от съдебния акт. Когато ние казваме, че с исканата информация ще се засегнат права на трето лице, ние винаги предполагаме, че една от възможностите е съдът да уважи жалбата, т.е. да задължи органа да предостави информация. В такъв случай решението на съда неминуемо по моему ще засегне правната сфера на това хипотетично трето лице и неучастието му в процеса във всички случаи е нарушение на съдопроизводствените правила.

Къде идват затрудненията? Затрудненията идват оттам, че това е нашата най-противоречива практика. Приготвил съм дискета с примери. Който желае, може да му я предоставя.

В какво се състои проблемът? Оказа се, че окръжните съдилища масово, нарочно казвам окръжните, не конституират заинтересувани лица в съдебния процес. Поставя се въпросът: кой е правният механизъм за тяхната защита. Ориентираха се първоначално колегите адвокати, съвсем сполучливо според мен, към нормата на чл. 233 от Гражданско процесуалния кодекс (ГПК) и казват: решението ме засяга, не са ме конституирали, моля да го отмените. Чл. 233 от ГПК е приложим в нашето производство по силата на чл. 11 от закона. Защо считам, че това решение е най-удачно? Колегите, които застъпват противното на това становище, се аргументират с обстоятелството, че чл. 233 от ГПК е приложим само в случаите на необходимото другарство. Необходимото другарство е специфична фигура и е единствена за гражданското право. Тази фигура в административния процес е трудно приложима, но е възможна. Защо е възможна? Там, където административният орган с акта си е засегнал сферата на третото лице, съдебното решение трябва да бъде еднакво за административния орган и за третото лице в случаите на отказ да се предостави информация. Обратното. Когато третото лице атакува разрешен достъп до информация, която то счита, че е негова лична и не може да бъде смесена, такъв казус не дискутирахме, но по моему е много вероятен. Например, засегнат гражданин или засегната организация да подаде жалба срещу разрешен достъп

до определена информация. В такъв случай решението на съда трябва да бъде еднакво както за органа, разрешил информацията, така и за гражданина, комуто е разрешен достъп по тази информация. И затова в административното производство считам, че винаги е налице точно това изискване – съдебното решение да е еднакво и за заинтересуваното лице, и за административния орган. А щом това изискване е налице, във всички случаи, когато окръжният съд не е конституирал това лице в съдебното производство пред себе си е налице хипотезата на чл. 233 от ГПК във връзка с чл. 11 от нашия закон и съдебното решение следва да бъде отменено. Съдебното производство пред окръжния съд да започне.

Множество състави на Върховния административен съд отказаха този начин на отмяна. Други състави обаче отказаха и касационното обжалване. За да се стигне до драстичния, според мен, случай, при който напорист адвокат в хода на съдебното производство пред тричленен състав на Върховния административен съд направи искане да бъде конституиран неговият доверител като заинтересувана страна в производството. Тричленният състав по свои съображения и мотиви отказа да го допусне. Подава се частна жалба срещу този отказ и се твърди: това определение прегражда защитата. Петчленният състав на Върховния административен съд обаче казва: тези определения не подлежат на обжалване отделно от решението. С това нещата бяха върнати в изходна позиция. Е, отмяна не може, касационна жалба не може, а определенията, с които се отказва встъпване в делото, също не може.

По този повод прокурорът на Върховната административна прокуратура направи предложение за тълкувателно решение. Това е едно много хубаво предложение, добре аргументирано. Събрахме се на 29 септември на общо събрание. Беше изготвен хубав проект, с който неучаствалите в съдебното административно производство

заинтересувани физически и юридически лица могат да се защитят срещу решението на съда, което има сила спрямо тях чрез извънinstancионното отменително производство на влезли в сила решения по чл. 233 от ГПК във връзка с чл. 11, но това остана проект. До ден днешен нямаме тълкувателно решение въпреки противоречивата ни практика.

По въпроса за мълчаливия отказ. Имаме спор и по този въпрос. Този спор накратко се свежда до следното. Една група колеги застъпваме становището, че Законът за административното производство е общ процесуален закон. Винаги, когато въпросът за мълчаливия отказ не е разрешен от специалния закон, приложение намира общият административно-процесуален закон. Другата група колеги, застъпващи обратното становище, не си спомням как го бяха нарекли, доказват, че това е една фигура, която законодателят е създал за нуждите на процеса по ЗАП. Щом като в специалния закон бездействието не е обявено за мълчалив отказ, подлежащ на съдебен контрол, липсва правна възможност. В подкрепа на това становище се привеждат и други доводи, че административен акт означава административно действие, докато мълчаливият отказ означавало бездействие. Законодателят е предвидил още в Конституцията защита срещу актовете на администрацията, но не и срещу бездействието на администрацията.

**МАРИЯ СЛАНОВА:** Има решение на Конституционния съд. По този въпрос много колеги са писали.

**АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ:** Аз съм привърженик на първото становище. Там предстои да се произнесем с тълкувателно решение. Досега не ми е известен случай, при който да е отказано право на жалба срещу мълчалив отказ, независимо че се застъпва друго становище. На практика не ми е известен случай.

**КОНСТАНТИН ПАЛИКАРСКИ:** Аз съм виждал практика на Върховния съд.

**АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ:** При нас има нещо друго, за което искам да ви информирам. Ще започна по-отдалече. Ние говорихме за възможността да се подават жалби срещу административни актове, издадени при условията на оперативна самостоятелност, в по-стария Закон за административното правосъдие, наречено „свободно усмотрение“. И днес, все още, когато участвам в петчленни състави, ми се налага да отменям определения на колеги, с които те казват, че когато административният акт е издаден при условията на оперативна самостоятелност, не подлежи на съдебен контрол. При тази упоритост, след като само по мой доклад петчленният състав е постановил няколко определения, едно от които е публикувано и в сп. „Административно правосъдие“. Административните актове, издадени при условията на оперативна самостоятелност, подлежат на съдебен контрол за законосъобразност. Такава упоритост на колеги докладчици ме заинтригува. Аз тръгнах назад в законодателството и така стигнах до това, което ви съобщих, че всъщност Законът за административното правосъдие, действащ от 1912 г. до 1944 г., е съдържал норма, която изключва тези актове от съдебния контрол.

**МАРИЯ СЛАВОВА:** ЗАП от 1970 г. изисква задължително да се премине през административно обжалване. Има много основания да се стигне до това разбиране. А, дали това в крайна сметка не е един опит на съдиите, това е отделен въпрос.

**АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ:** Постановление № 4 от 1976 г. много добре разглежда този въпрос.

**МАРИЯ СЛАВОВА:** Практиката е дълга. Тя е от 1912 година.

**АЛЕКСАНДЪР ЕЛЕНКОВ:** Защо се спрях на този въпрос? Разговаряйки с колеги от Върховния административен съд, смея да ви кажа, че преобладава становището, че администра-

тивните актове, издадени при условията на оперативна самостоятелност, подлежат на съдебен контрол за законосъобразност. Разговорите за жалби и т.н. трябва да ги разбираме – разглеждане на жалбите по същество. Имам предвид, когато разговаряхме за чл. 13, ал. 2. Записах си буквално израза на Сашо Кашъмов – „Обжалва се отказ за достъп до обществена информация, пък всъщност се касаело за лична информация“. Ако нямам право на информация, нямам право на жалба. Често пъти в окръжните съдилища точно това правят. По моему тук се прави смесване на правото на жалба с основателността на жалба. Ако оставяме такива определения в сила, то е с оглед на т.нар. процесуална икономия. Когато виждаме, че по същество жалбата ще бъде отхвърлена като неоснователна – дали е оставена без разглеждане или е отхвърлена като неоснователна, и ние приемаме, че резултатът е постигнат. С направеното искане да му бъде предоставен достъп до определена информация е възникнало едно административно правоотношение. С подаването на жалбата си до съда той казва, че това административно правоотношение е получило незаконен завършек. Ако органът му е отказал достъп до информация, защото се касае за лична информация, не го лишава от правото да обжалва този отказ, а прави отказа правилен и законосъобразен. Съзирате ли къде е разликата? Независимо дали се касае за лична информация или за държавна тайна, или за нещо друго – гражданинът има право на жалба. Неговата жалба трябва да бъде разгледана по същество от съда.

## Законопроекти свързани с ограниченията на правото на достъп до информация – заключителна дискусия

**ГЕРГАНА ЖУЛЕВА:** Извинявам се на всички, че не спазихме предварително обявеното време. За мен беше страшно интересно да чуя дискусията по тези проблеми, с които чисто практически сме се сблъскали в хода на нашата работа. Няма да обещавам сега, но ще продължим тези дискусии и в бъдеще. Всички, които участваха днес, ще бъдат поканени отново да обсъдим и други проблеми, които са възникнали във връзка с обогатяването на практиката.

**МАРИЯ СЛАВОВА:** Предполагам, че знаете, че Народното събрание обсъжда в пленарна зала Законопроекта за защита на личните данни. Мисля, че ще бъде фатално, ако не дадем своите становища по законопроекта.

**ГЕРГАНА ЖУЛЕВА:** Ние изпратихме нашето становище. Направихме обсъждане. Вие имате предвид да направим още едно обсъждане. Ние направихме обсъждане и изпратихме нашите бележки в Министерския съвет. Това беше преди одобряването на законопроекта от Министерския съвет и преди изпращането му в Народното събрание.

**МАРИЯ СЛАВОВА:** За съжаление в нашия законопроект не са възпроизведени най-добрите модели на европейското законодателство в това отношение.

**ГЕРГАНА ЖУЛЕВА:** Някои от нашите бележки бяха отразени в законопроекта. Сега очакваме обсъждането на Законопроекта за държавната тайна, но трябва да ни се предостави проектът, за да може да вземем отношение.

**ИРЕНА АНГЕЛОВА:** Законопроектът за защита на личните данни ще рефлектира и върху цял кръг специални закони, където трябва да се регламентират голям брой масиви, които се събират.

**МАРИЯ СЛАВОВА:** Ще ви кажа, че 35 са действащите закони, които се опитват да установят някаква незащитеност на личните данни.

**ГЕРГАНА ЖУЛЕВА:** Може ли да ни кажете как се нарича Законопроектът за защита на държавната тайна?

**ИРЕНА АНГЕЛОВА:** В оперативен план в заглавието на законопроекта информацията е класифицирана. Предполагам, че това заглавие няма да остане. Засега нарекохме законопроекта Закон за защита на информацията. Ако вземем само секретна и т.н. информация, ще влезем само в най-горните нива на класификация на строго секретно и секретно. Като термин и систематика е дадено определение в преходни и заключителни разпоредби поне на този етап, като термин, който влиза при кодификация и при изписване на правните норми по-лесно се борови.

Ако желаете, мога накратко да ви запозная с подготовения законопроект:

Законопроектът на този етап определя предмета и обхвата на закона, като указва материята и обществените отношения, които ще бъдат регулирани, урежда органите за защита на класифицирана информация, начина на класифициране на информация, реда и условията за получаване на достъп до класифицираната информация, представляваща държавна и служебна тайна и най-важното и същественото – стига до чуждестранна класифицирана информация и процедурата за проучване на лицата за надеждност. Включват се всички процедури относно създаване, регистриране, съхраняване, ползване, предоставяне, трансформиране и промяна в ниво на класификацията, както и унищожаване, видовете защита, организация и контрол по защитата. След това са изведени някои от важните международни принципи, които действат в тази област.

Предвижда се създаване на структура на органите по защита на събираната информация. Съгласно стандартите трябва да се

създаде национален орган по сигурността на информацията. Има най-различни национални модели. В страните членки на НАТО има толкова модели, колкото и страни членки. Съгласно българското държавно устройство и правни традиции структурата да не бъде някакъв мега орган, а да бъде в съответствие с разписаните задачи и дейности да бъде функциониращ и добре структуриран орган. Структурирали сме този орган на пряко подчинение на Министерския съвет. Оттам нататък сме дали сериозни функции за контрол над всички останали структури. Органът трябва да има определени изпълнителни функции и да бъде орган на изпълнителната власт. Правомощията за контрол ще бъдат във всички области, където се създава, съхранява и т.н. „секретна информация“. Може да се помисли и за други форми. Не казвам, че това е най-добрият вариант. Изглежда ми най-стегнат.

Има и структури, създадени на консултативен принцип от различни ръководители на ведомства. Подобно нещо има и във варианта, който сме възприели. Този въпрос може да се дискутира и да се покаже как да се структурира. След това са разписани правомощията на службите за сигурност и обществен ред. Дадени са задълженията в рамките на организационните единици по отношение опазване и защита на класифицираната информация. Предложили сме т.нар. лице „пълномощник по сигурността на информацията“, който да се грижи за цялата процедура. Дали сме определение на класифицираната информация в двете категории – държавна и служебна тайна, нивата на класификация, съответни аналитични определения. Към законопроекта ще има и списък на фактите и сведенията, които представляват държавна тайна. Процедурата по класификация също е разписана. Разписани са съхраняването, сроковете за защита на информацията, условия и ред за получаване на достъп, процедурите за проучване на лицата, видове проучвания. Има текстове за видовете защита на класифицирана информация, която е т.нар. физическа, персонална, криптографска, документална. Всички текстове са разработени

много детайлно. Навсякъде стандартите в тази част са много регламентирани – начин на архиви, камери, ключалки и т.н. Законопроектът е доста голям.

Използвали сме НАТО-вското определение за информация, за материал и документи. На финала сме се опитали да дадем определение, тъй като досега в законодателството липсваше подобно нещо и това ни пречеше в работата.

Маркирали сме само сигурност на автоматизираните системи и мрежи, защото това се оказва огромен проблем и скъпо сложен. Един голям казус например е индустриалната сигурност. Има проблеми, свързани с голяма част от секретни обекти и т.н.

Има и текстове за предоставения международен обмен, административно-наказателни разпоредби, преходни и заключителни разпоредби.

Постарахме се да направим предложения за изменение в голяма част от законодателството. Дали сме били най-перфектни, не зная. Извършихме голяма работа, законът е фундаментален.

Законопроектът ще бъде предоставен на експерти от НАТО, които ще дойдат през следващата седмица, за да си кажат своите бележки. Ние ще ги отразим и ще предложим целия законопроект на обща дискусия, както беше направено и със законопроекта за личните данни. Досега в България нямаме традиции в това отношение. Материята е много сложна за регламентация, не че няма практика. В това отношение по защитата на тайната до определени години има практика, но тя е неподходяща при новите условия.

Целта ни е със списъка и с определенията, които сме направили, ако може да се стесни обемът на информация, която в момента е засекретена. В това отношение трябва да бъдем много прецизни. Например колегите съдии не искат да ни изпратят едно дело, защото било секретно. Наистина в момента много неща не са правилно класифицирани. Това, което се опитваме да направим в законопроекта е да въведем вътрешен контрол. Пълно-

мощниците по сигурността ще осъществяват контрол на правилността на поставянето на грифа, а не само начина на преценката и не само да следят информацията като цяло, а да се произнасят дали определена категория информация попада в категориите, които трябва да бъдат засекретени. Чрез съдебния контрол да може да се създаде система за правилност на поставянето на грифовете и класифицирането на информация.

От друга страна целта е да може спокойно информацията да се движи, независимо че тя има съответните грифове, поставени за секретност. Няма пречка информацията да се придвижва до съда, за да може да се работи с нея. Това ще става по съответната процедура, която е предвидена в закона. Правото на достъп ще се намали до определена категория лица с допуск. В законопроекта има доста възлови неща, които трябва да се дискутират.

**АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ:** И сега е така, но не са ясно регламентирани условията.

**ИРЕНА АНГЕЛОВА:** В общи линии я няма законодателната рамка. Действа се с подзаконови или вътрешно-ведомствени актове, повечето от които са от 70-те и 80-те години.

**ГЕРГАНА ЖУЛЕВА:** Имате ли намерение да организирате обществено обсъждане на законопроекта?

**ИРЕНА АНГЕЛОВА:** Със сигурност ще предоставим законопроекта на интернет-страницата. Ако се забави, може да се проведе и пряка дискусия. А може и двете неща да се направят успоредно. Законопроектът е включен в законодателната програма на Министерския съвет за февруари. Но явно е, че датата за внасянето му ще се измести, защото още не е съгласуван. Представители на основните министерства участваха в изработването на законопроекта. Публичната дискусия би помогнала за подобряване му. Така ще се обсъдят и повече гледни точки.

**ФАНИ ДАВИДОВА:** Предполагам, че публичната дискусия ще бъде организирана преди внасянето на законопроекта в Министерския съвет.

**ИРЕНА АНГЕЛОВА:** Разбира се.

**ГЕРГАНА ЖУЛЕВА:** Благодаря на всички участници в дискусията, че се отзовахте на поканата ни за участие.

Проблеми по прилагането на Закона за достъп  
до обществена информация

Българска  
Първо издание

*Редактор*  
д-р Валя Митева  
*Предпечатна подготовка*  
Ивайло Колев  
*Печат*  
Агенция Дейта ООД  
тел. (02) 920 00 57

*Издава*  
Програма Достъп до информация  
София 1000  
ул. "Раковски" 120, ет.4  
Тел/факс (02) 988 50 62,  
986 77 09, 981 97 91  
e-mail: [office@aip-bg.org](mailto:office@aip-bg.org)  
[www.aip-bg.org](http://www.aip-bg.org)